AVV. ANIELLO GAETA

LA TEORIA

DEL

SUFFRAGIO POLITICO

1897

ROUX FRASSATI E C. EDITORI

TORINO

CAMERA DEI DEPUTATI
22. APR. 97
BIBLIOTECA

PROPRIETÀ LETTERARIA

(1941)

AI MIEI ZII PATERNI

GAETANO E FRANCESCO

CHE

ORFANO E POVERO

M'ALIMENTARONO E M'ISTRUIRONO

Il volume si pubblica come l'autore lo consegnò alle stampe e, quasi sino alla fine, ne corresse le prove. Il giorno 19 *dicembre egli venne a salutarmi in Roma prima di recarsi a passar le feste di Natale in Catania, ed avrebbe desiderato portar seco la prefazione, che mi avea chiesta e non gli avevo saputo rifiutare, al suo volume. Glicla mandai due giorni dopo, e forse ancora non l'aveva ricevuta, quando giunse la notizia della sua morte, seguìta improvvisamente a Catania appena vi giunse.*

Dolorosa perdita, non solo per coloro che più l'avevano caro, ma per coloro che avevano avuto occasione di apprezzare l'ingegno, il carattere, la cortesia dei modi, la promessa di un brillante avvenire.

Aniello Gaeta nacque a Salerno il 28 *maggio del* 1869. *Compì gli studi classici, da alunno interno nel R. Liceo-Convitto Torquato Tasso in Salerno, e dopo soli due anni ebbe il benefizio della mezza pensione, essendo riuscito vittorioso nel concorso che a tale scopo venne bandito fra tutti gli alunni. Conseguì la Licenza Ginnasiale d'onore, e quella Liceale con votazione splendida, specie nelle materie del gruppo letterario. Studiò legge nell'Università di Napoli e mostrò maggior attitudine e tendenza per le discipline penali, presentando come tesi di Laurea, nel novembre* 1894, *una importante monografia sul* " Delitto di mandato „ *che chi la conosce assicura degnissima di pubblicità.*

Nel breve esercizio della sua professione scrisse non poche memorie forensi, specie per la Sezione di Accusa di Napoli, in cause importantissime di assassinio, falso di testamento, ecc., e negli ultimi sette mesi, da che erasi trasferito in Roma, frequentò lo studio dell'avv. Onorevole Pilade Mazza, il quale ebbe molta stima ed affetto per l'elette giovane, associandolo nella difesa di cause importanti. La profonda sua coltura letteraria si manifestò non solo in alcune poesie, che molti famigliari ed amici conoscono, ma anche nella eleganza e facilità della sua parola. In una causa che difese innanzi alla Corte di Assise di Salerno, la sua orazione fu tale da meritare le lodi lusinghiere non solo del Presidente e del Rappresentante la pubblica accusa, ma altresì degli avvocati celeberrimi che nell'istessa causa esercitavano il loro ministero.

La pubblicazione di questo volume gli sorrideva come un meritato successo dei suoi studi e delle sue ricerche. E forse altre e più intime gioie lo attendevano, ma la morte lo colpì nel fiore degli anni, togliendo un conforto affettuoso alla famiglia sua, un eletto ingegno agli studi, un cittadino esemplare alla patria. A lui pace, e gloria all'opera sua.

B.

PREFAZIONE

Da gran tempo s'annunzia una crisi, che taluno crede del parlamentarismo, altri della monarchia o della repubblica, ma è in verità dello Stato moderno, e pare debba accelerarsi col cadere del secolo e quasi incombere per il principio del venturo. V'ha chi ne accusa la democrazia, che ha voluto porre a base dello Stato la sovranità di tutti, rovesciare la piramide dello Stato antico, che dal Re discendeva fino al popolo, mentre oggi dal popolo ascende ai rappresentanti eletti da lui, ai ministri, al Re. « Nello Stato antico — ha scritto di recente Carlo Benoist — il popolo era, senza dubbio, alla base, ma come una confusa polvere umana, e il re alla sommità, lontano anche da coloro che lo seguivano più da presso; nello Stato moderno si può dire che il popolo è alla base insieme e alla vetta. I granelli della polvere umana si sono individualizzati; ciascuno è diventato un uomo, in ciascuno si è incarnato un diritto ».

La sovranità risiede certamente nella nazione, formante un corpo, considerata come una ed indivisibile; ma quando essa si esprime, si estrinseca, quando, come direbbero i Tedeschi, essa *diventa*, la sovranità ha bisogno di spezzarsi, di frazionarsi, e non può esprimersi altrimenti, che col mezzo dell'elezione; il che ha fatto giustamente notare, che la so-

vranità « una ed indivisibile » esercita la sua azione soltanto dividendosi. E poichè si divide, è difficile determinare dove la sua divisione si arresti, in altre parole, quali debbano essere i fondamentali criterii del suffragio politico.

È una ricerca che ha tormentato l'ingegno di tutti i più grandi scrittori politici, che ha esercitata oramai l'esperienza di tutti i popoli. Abbiamo escluso il censo, criterio empirico, ingiusto, privilegiato; abbiamo cercato di evitare il suffragio universale, pur vedendolo disegnarsi fra le promesse dell'estremo orizzonte, quasi allontanando dalle labbra un calice amaro, che pur sappiamo di dover trangugiare; ci siamo fermati, con una certa compiacenza e con una falsa sicurezza, al criterio della capacità. Convenimmo noi medesimi che la parola era assai vaga ed indeterminata, ed infatti, anche a voler precisarla con un certificato scolastico, quanti sono entrati nei reggimenti elettorali che nulla sanno e meno hanno, che non possono avere la coscienza del voto che danno, della funzione, sia pur indiretta ed atomica, che esercitano nel governo dello Stato! Laonde coloro stessi, che una volta più ardentemente propugnavano questo concetto, coloro che ne furono quasi i padri putativi, ed ognuno pensa all'on. Giuseppe Zanardelli, invocano adesso il freno dell'esame, come se la natura italiana potesse adattarsi al modello cinese, come se fosse possibile aggiungere ai tanti che ci affliggono tra i sei e i ventiquattr'anni quest'altro esame supplementare « per diventare elettore ». Ma v'ha chi pensa ad altri freni, il voto a doppio grado, il suffragio plurale e somiglianti, e ripete a se medesimo, attenuate della distanza le obiezioni, fatte ai dottrinarii del tempo di Luigi Filippo, ed accusa di imperfezione la teoria, di poca serietà e di scarsa durata l'esperienza, d'impazienza l'attesa nell'efficacia del rimedio.

Frattanto il socialismo s'avanza, coi suoi nuovi o piuttosto antichissimi ideali, e la democrazia passa, come vento di tempesta, su questa polvere umana. Chi si compiace di

studi geografici, vede lo Stato ridotto, come la terra che abitiamo, questa dopo migliaia di secoli, quello assai prima, ad un deserto di sabbia, che il vento solleva, avvolge in turbini furiosi, lascia cadere a capriccio, oggi innalzando dune, domani scavando profondi fossi, senza nulla mai creare di stabile. Il vento della pubblica opinione solleva gli elettori così, li trasporta, li avvolge in turbini passeggeri, li lascia cadere a caso, a capriccio, e pare abbia costruito qualche cosa, ma giammai più della duna oggi, della fossa domani. Nei tempi di calma, tra due uragani, tra due elezioni generali, i granelli di sabbia, gli elettori, restano come inerti, dormono il sonno pesante della materia, gli uni accanto agli altri, stranieri gli uni agli altri, sino ad una nuova e sempre « paurosa mobilitazione degli atomi », determinata da un colpo di vento, da un decreto reale.

La rivoluzione francese, lo ha mostrato Ippolito Taine, con le note esagerazioni, ha distrutto lo Stato patrimoniale, poliziesco, giuridico, ma nulla ha sostituito, imperocchè una massa colossale come è lo Stato moderno, si regge a disagio sopra milioni di volontà, mosso del loro capriccio, e non potrà mai acquistare forma definitiva senza una organizzazione di questi atomi, senza diventare esso medesimo un vero e proprio organismo. Il profondo malessere che agita lo Stato moderno noi lo conosciamo, e nel tempo stesso ci spieghiamo l'azione che il socialismo esercita ai di lui danni. La sovranità nazionale, intesa un po' troppo a modo di Giangiacomo Rousseau, senza tener conto delle necessità organiche dello Stato, ci ha condotto al suffragio universale e da questo non è lontana l'universale anarchia. « Il gran male dello Stato moderno — amo ripeterlo colle parole di uno di quei Francesi, che devono sentirsene più aggravata la coscienza — è l'avviamento all'anarchia, ad una anarchia sorda, lenta, diffusa dovunque, quasi congenita, che non agisce sempre, ma sempre minaccia, che ha milioni

di germi, i milioni di cittadini fra i quali, col suffragio universale, è divisa la sovranità. Abbiamo dunque il coraggio di concludere francamente: il gran male, il gran pericolo è la sovranità nazionale molecolare, il suffragio universale inorganico, necessariamente anarchico ».

Quanto siamo lontani, nella pratica, dall'elettore che risponda alla più modesta idealità! Aristotele parlava di « animale politico », e gli antichi chiedevano con lui che chi è chiamato a governare gli altri avesse mostrato almeno attitudine a governare se medesimo. Montesquieu enumerava le virtù necessarie alla repubblica ed intendeva ad ogni libero reggimento. Ciascun elettore dovrebbe avere il sentimento della giustizia e del dovere, la percezione degli interessi generali, un grande amore del proprio paese e molta coscienza, una intatta coscienza dell'atto che compie. Ma chi avesse detto ai nostri elettori, nei comizi del 1895: bada per chi tu voti, amico. Dal tuo voto, dato ad uno che ti si presenta come devoto di cotesto governo, od a chi lo avversa, possono dipendere la permanenza di uomini nefasti al potere, tutta una serie di disastri per il tuo paese, la diminuzione delle sue entrate, la morte del tuo figliuolo, ... tutto questo ed altro sta scritto, e scritto da te, in quel bollettino che tu hai tra mano, tutto questo tu decidi scrivendo il nome del tuo deputato. E invece, almeno sessanta volte su cento, l'elettore obbediva ad un capriccio, ad una simpatia, ad un rancore, seguiva il consiglio d'un agente elettorale pagato per comprare coscienze, cedeva alla molla d'un biglietto da cinque lire che aveva tra le mani, all'odore della cucina che lo attendeva. Bevi, godi, danza: stava scritto sul tempio di Venere frigia; oggi beviamo e godiamo: che importa se domani ridurranno gli interessi della rendita e aumenteranno l'imposta di ricchezza mobile, se l'Italia sarà vinta e disonorata dall'Etiope, e un governo di illusi, di interessati, di incoscienti si dovrà spazzare poi con la scopa per salvare almeno la monarchia?...

Anche qui mi sia consentito di ripetere alcune linee di C. Benoist che suonano severe come le mie parole: « Il campo è aperto agli audaci, ai maliziosi, ai cinici, agli incoscienti; essi soli non si allontanano, non si astengono mai. Ambiziosi di grande e di piccola marca intrigano e combattono, comprano e vendono, fanno colla più sfacciata impudenza il mestier loro di venturieri della politica. Circuiscono l'elettore, lo inebbriano del vino guasto delle loro adulazioni e delle loro promesse, lo arruolano, lo armano d'una scheda e lo lanciano alla conquista della metà più uno..... È una lotta di ciascuno contro tutti e di tutti contro ciascuno, lotta accanita, spietata, mischia tenebrosa, in capo alla quale il più schiaccia il meno, colla stupida e muta brutalità delle cifre. »

I comitati colla organizzazione loro, il denaro colla corruzione sotto tutte le forme, ecco le due sole forze organiche che disciplinano nella sua espressione il suffragio universale, o come tra noi, il suffragio largo, di tutti i capaci. E non è necessario narrare al lettore italiano come sono scelti, o piuttosto come si formano i comitati, e quali criteri presiedono alla scelta dei candidati. Agli Stati Uniti, dove tutto è in mano dei *politiciens*, da alcuni anni incominciarono a comprenderlo, e già qualche Stato ha disciplinato le elezioni preparatorie per la scelta dei candidati, colle stesse norme e cautele delle vere elezioni. Ma si ricade in un *bis in idem* troppo evidente. E allora, dicono altri, traduciamo in legge la realtà, diamo sanzione a quello che veramente avviene. Ciascun gruppo di dieci elettori scelga un decano, i dieci decani un centurione, sino a che si formi così, per una specie di stratificazione elettorale, il comitato dei dieci, che sceglierà il candidato, per cui tutti saranno poi chiamati a votare. Organismo questo troppo perfetto, dirò troppo matematico, per non riuscire nella pratica peggiore della stessa anarchia elettorale presente, temperata dai comitati autogeniti ed irresponsabili e dai

biglietti da cento. Altri propone senza più che ciascuno sia obbligato al voto, come alla scuola ed al servizio militare, senza pensare che già alla scuola manca una sanzione efficace, che la leva rispetta i gobbi ed ha i renitenti, e che l'elettore « a corso forzoso » potrebbe scrivere sulla scheda, che neanche gli fosse consentito di lasciare bianca, Umberto I, Leone XIII o peggio.

Ad ogni modo, va crescendo, diffondendosi, elevandosi la convinzione che il suffragio si potrà anche allargare, si potrà anche riconoscere a tutti, ma dovrà assolutamente essere una cosa organica, come è organico lo Stato che contribuisce a governare. L'esempio dei comitati elettorali, dei quali abbiamo ricordato il male, che erano specialmente prepotenti con lo scrutinio di lista, dovrebbe bastare. Il comitato non è cattivo perciò che organizza il voto politico, ma perchè lo organizza fuor della legge, arbitrariamente, nell'interesse di coloro che lo formano; organizziamolo invece colla legge, in modo completo di tal guisa che il voto sia una cosa viva, che il cittadino si senta ed agisca come una parte dello Stato.

Al comitato usurpatore, al denaro demoralizzatore, alla pressione amministrativa, che si manifesta con le candidature ufficiali, dobbiamo opporre un ordinamento legale, una organizzazione del suffragio. Si è parlato tanto, e troppo a proposito dello « Stato secondo il diritto », oh perchè non si parlerà un po' del suffragio secondo il diritto? Assicurare al paese una rappresentanza esatta, che lo rappresenti realmente, che lo rappresenti intero, sono questioni che si agitano da molto tempo, che diedero luogo a tentativi, ad esperienze, ad insuccessi, onde derivò più di una volta la rovina delle istituzioni politiche le quali troppo strettamente vi si aggrapparono o chiesero loro la propria salvezza.

Ma qui appunto il problema si complica, e tutti gli studi sono utili e tutte le proposte meritano un serio esame,

ed è bene che anche i giovani ingegni si lancino liberamente nell' arena, dove tanti hanno dovuto soccombere. Ricordo, sono poco più di vent'anni, con quale entusiasmo vi ci siamo lanciati con Francesco Genala, caduto ahimè, in altre battaglie e con altri, brandendo lo scudo della « rappresentanza proporzionale ». Pareva allora a noi, ed a quanti altri ottimi in Italia e fuori, che questa fosse la vera maniera di organizzare il suffragio largo, anche universale. Ai più la decisione, a tutti il voto. Dove si eleggono cinquecento deputati da cinque milioni di votanti, ciascun gruppo di diecimila ha diritto d'avere il proprio. Ed eccoci lanciati alla ricerca del mezzo, del difficile mezzo per assicurare « la giusta rappresentanza di tutti gli elettori ». Voto limitato e voto cumulativo, libera concorrenza delle liste, quoziente, voto preferenziale, tutto si discusse, si studiò, si sperimentò, per convincerci una volta di più che sono necessarii, anche in politica, gli organismi, ma si diffida dei meccanismi, specie se complicati, anche in un'epoca in cui tutto si fa a macchina, in cui la macchina scrive, cuce, corre, tesse, illumina, riscalda, compie l'incubazione dei neonati incompleti, riduce in cenere i corpi dei defunti.

« Educhiamo i nostri futuri padroni », gridavano i Lordi inglesi; l'educazione del suffragio universale fu il programma dei conservatori francesi; la scuola prima, il suffragio politico poi, fu anche la dottrina liberale italiana, La scuola elementare, le scuole serali e festive, le associazioni, la stampa, i libri a buon mercato, *l' university exstension*. Anche G. Stuart Mill, con altri illustri, predicò anche la forza autoeducativa del suffragio universale; e intanto abbiamo dovuto convincerci che tutto questo non basta e somiglia un po' al lavoro di Sisifo. Il suffragio si eleva, ma non si organizza: la soluzione del problema diventa certamente più facile, ma rimane lontana, tanto più con scuole come abbiamo in Italia e quasi dovunque, peggio

tra le nazioni latine, con scuole in cui fa tanto difetto l'elemento educativo. Troppe volte l'elettore vi impara appena a leggere cattivi giornali ed a scrivere il nome d'un candidato, dopo aver ben saputo distinguere un biglietto da dieci lire da un biglietto da due. Ma la scuola, specie in Italia, non dà la coscienza del *civis*, impara poco o nulla di quello che sarebbe necessario per dare un voto illuminato, un voto organico, che cooperasse veramente alla « vita dello Stato », che fosse esso medesimo una « cosa viva », non una frivolità, un mercato, un segno tracciato sopra un pezzo di carta.

Il voto obbligatorio sorride a molti, specie di fronte alle crescenti astensioni, 19 per cento in Inghilterra, 23 in Francia, 43 in Italia. Ma in Italia, specie in alcune provincie, il male accenna a dare in cancrena causa l'infausta influenza clericale. A questa maniera le maggioranze saranno tra non molto condannate ad essere apparenze, le Camere fantasmi, e tutta la politica ne riuscirà sempre peggiore. Imperocchè alla guerra muoiono sempre i migliori, i più valorosi, e invece nelle elezioni politiche i migliori elettori e candidati cedono sempre più alla tendenza di starsene a casa, di « non immischiarsi di politica », come non fosse cosa di tutti, interesse di tutti, mentre diventa sempre più cosa, e pur troppo anche interesse, dei più intriganti, dei più audaci, dei più scaltri! In verità io ripeto che il voto obbligatorio non lo so comprendere in principio: io, sovrano, posso essere obbligato a difendere la patria, ed è già molto obbligarmi a non essere un ignorante: ma a votare poi? La pena dovrebbe essere... la privazione del voto. Ecco dunque il giudice, che dirà « Signor Tizio, sono due anni che non votate; ebbene per due, per tre altri non potrete votare ». A meno che non si voglia imporre in tali casi una lira d'ammenda come nel cantone di Sciaffusa, o due come nel San Gallo, o da una a tre, e venti in caso di recidiva, come nel Belgio. Ma poi, come a costringermi a

votare? Io so, per esempio, che la maggioranza dei miei concittadini preferisce di mandare alla Camera il signor Carneade, perchè non dà ombra a nessuno, compie bene i minuti servizii degli elettori e fa parte della zavorra parlamentare su cui ogni Ministero può contare. Ed io dovrò perdere il mio tempo per dare un voto inutile? Ovvero, se l'elettore crede di « far peccato », lo volete costringere a votare, per « andare all'inferno »? Ripeto che egli vi sfuggirà, e voterà per il re, per il papa, per se medesimo, cioè darà un voto nullo, rimettendoci egli il tempo, voi la spesa della scheda e la noia di scrutinarla. Cerchiamo, oh sì, e con tutti i mezzi di inspirare il sentimento di questo patriottico dovere, facciamo in guisa che ognuno possa dare un voto *utile*, ma poi ricordiamoci che in questa materia, come in troppe altre « gli assenti hanno sempre torto », e chi non vota perde, almeno, il diritto *di lagnarsi del governo... che ha meritato.*

Parmi appena necessario dilungarmi sul rimedio che altri credette più decisivo e dovette poi riconoscere inefficace sullo scrutinio di lista. È vero che adesso v'è chi accusa non il sistema, ma il modo timido e quasi empirico come fu applicato, chiedendolo invece per provincia. Come se le provincie italiane fossero organismi invidiabili, uguali od almeno somiglianti fra loro, e gli inconvenienti del votar per cinque o per quattro candidati non si accrescessero a dismisura quando si trattasse di votare per quindici o venti!

Neppur ci fermiamo sul voto pubblico, come oramai più non esiste, salvo in Ungheria e in Danimarca. L'Inghilterra, che ne era, si può dire, la patria, si trova così bene col voto segreto, che i partigiani del pubblico sono ormai ridotti al silenzio. Anzi, anche in Italia, sull'esempio del Belgio e della Grecia, che hanno veri codici per garantire il segreto del voto, cerca e farà bene a cercare seriamente, di assicurare ognor più il segreto, ora minac-

ciato, compromesso, distrutto, con la carta asciugante, colle schede giranti, colle schede variate ed in altri modi. Anche la limitazione o la determinazione delle spese elettorali gioverà a ben poco.

Elevare l'età degli elettori a 25 anni, od anche a 30, non sarebbe un vantaggio, e nulla si acquisterebbe, nè contro l'ignoranza, nè contro la corruzione, nè contro l'incoerenza. Si escluderebbero i giovani, ecco tutto, i soli che si gittano almeno nella lotta con un po' di fede. Qualche vantaggio si potrebbe ottenere col richiedere che dove l'elettore vota sia domiciliato da un anno, od anche da due o tre, anzichè da sei mesi, per conoscervi veramente uomini, cose, interessi, per partecipare un po' più coscientemente alla vita locale ed alle sue manifestazioni. Ma sarebbero piccoli palliativi, che gioverebbero ad escludere dal voto qualche migliaio di operai, nomadi talvolta, socialisti spesso, niente altro.

Il suffragio a più gradi ed il voto plurale occupano, già dissi, le menti di molti studiosi, e sono da alcuni suggeriti come « combinazioni », adatte a dare una certa organizzazione al suffragio universale. E forse potrebbero veramente servire a qualche cosa, ora che si cominciano a considerare non più nel loro valore effettivo, ma come un male minore del suffragio universale inorganico, anarchico. Il suffragio a due o più gradi serve per l'elezione di parecchi Senati, ma non ha molta base per l'elezione di Camere popolari, nè la saprebbe trovare. Il suffragio a due o più gradi mi sembra un po' somigliante a quelle scatolette giapponesi sempre più piccole, chiuse l'una dentro l'altra, che stancano la pazienza. Sono giocherelli pericolosi « in presenza del nemico », e non è con questo vento furioso di eguaglianza, che noi potremo fare dei vicecittadini, e dei sottovicecittadini. In politica la bellezza geometrica delle forme non conta affatto, ed invece giova preoccuparsi un po' più delle forze che vanno per-

dute in attriti senza produrre un risultato utile. Pure, lo ripeto, anche il voto a due o più gradi potrebbe essere studiato in qualche applicazione, per esempio, per la scelta di candidati, che venissero dalla coscienza della nazione, anzichè dalle imposizioni di un Comitato anonimo ed irresponsabile.

Il voto plurale potrebbe avere ed avrà una azione più efficace se riuscirà a resistere al vento di cui ho poc'anzi parlato, ed a vincere certe idee dominanti nella politica, come Darwin e Spencer riuscirono a vincerne altre nella scienza. Il diritto non può essere in contrasto col fatto, dicono i sostenitori del suffragio plurale; ora il fatto è l'ineguaglianza, e dal momento che tutti gli uomini non sono eguali, non possono essere tutti elettori allo stesso titolo. Nei paesi che hanno già il suffragio universale è un po' difficile parlare di voto plurale, imperocchè se anche tutti i cittadini non sono uguali di fatto, sono ritenuti tali dalla legge. Ma dove il suffragio è ristretto, dove moltissimi cittadini sono ancora esclusi dal voto, si comprende che essi possano esservi ammessi, dando più di un voto a coloro che sono elettori a più titoli. D'altronde non sono, anche in Italia, molti cittadini elettori in più comuni? Se di fatto hanno più voti, a differenza di chi ne ha uno solo o non ne ha alcuno, poco male sarebbe forse, che il sistema si allargasse e si diffondesse. I criteri per dare ad alcuni cittadini due o più voti sono evidenti: l'istruzione, la posizione sociale, la proprietà. Non si può prendere uno solo di questi criteri, perchè tanto varrebbe considerare lo Stato come una Società per azioni, come un gran collegio, o come un gran corpo vivo, mentre è un po' di tutto questo assieme, e però bisogna tener conto di tutti tre gli accennati elementi.

Ma a che punto ci dobbiamo fermare? In Belgio si diedero agli elettori politici da uno a tre voti; in Inghilterra ed in alcuni degli Stati Uniti, nelle elezioni comunali, sco-

lastiche, ecc. se ne diedero sino a 12: conosco un progetto inglese, che porta il numero dei voti sino a 25, cioè uno a tutti, da 1 a 3 secondo l'età e l'esperienza politica, da 1 a 10 secondo l'*income tax* pagata, tra 100 a 10.000 lire sterline, da 1 a 4 secondo l'educazione e l'istruzione, e da 1 a 4 secondo la posizione sociale. Un avvocato, laureato all'Università, che pagasse 10.000 lire sterline d'*income tax* avrebbe 25 voti; un *farmer* uscito da una scuola secondaria, che ne pagasse 1000 all'anno, avrebbe 8 voti e via dicendo. Il sistema merita certamente maggior attenzione che non abbia avuto sino ad ora e si potrebbe, già dissi, conciliare coll'allargamento del suffragio. ma col pericolo che il suffragio allargato, universale, rimanesse e la pluralità del voto sparisse in breve tempo, travolta dal torrente democratico. Imperocchè al voto plurale si oppone anzitutto il suo fondamento arbitrario. Perchè, invece di un voto, 3 come nel Belgio, e non 25 come nel progetto inglese, e non 100 come nelle elezioni comunali di Stocolma? Perchè non votare, come proponeva Sydney Smith, presentando la bolletta dell'esattore, esprimendo i voti colle lire di imposta pagata?

A questo si aggiunga un'altra grave considerazione: è proprio necessario che l'azione di chi ha coltura, posizione sociale, ricchezza, si esprima anche meccanicamente? Ricordo Marco Minghetti quando con grande ripugnanza mi osservava se fosse giusto che egli avesse un voto, come il suo servitore; ma ricordo anche come gli facessi notare a mia volta, che egli, col consiglio, coll'azione, coll'influenza sociale, come semplice elettore, determinava migliaia di voti, quando forse il suo servitore neanche disponeva del proprio. Giova però riconoscere che, di fronte alle minaccie del socialismo, il voto plurale merita di essere studiato, e può avere, almeno per qualche tempo, una certa efficacia.

Altri reputa che il suffragio non si possa ordinare altrimenti che col voto per classi. Il sistema ha trovato, spe-

cialmente in Germania, difensori convinti; vi accennò Bluntschli, più decisamente si dichiararono favorevoli Gneist, Waitz, Kosegarten, Mohl, Holtzendorf; in Inghilterra si citano tra i fautori uomini come Enrico Sumner Maine, C. Burke, G. Lorrimer; in Spagna G. De Azcarate; nel Belgio Guglielmo De Greef, Adolfo Prins; in Francia C. Benoist. Ed in Italia la rappresentanza per classi venne specialmente difesa dal senatore D. Pantaleoni e dal professore Velio Ballerini, a non tener conto dei molti che la suggerirono per una formazione più razionale del Senato. Si comprende di leggieri che il sistema della rappresentanza per classi abbia trovato maggior favore in Germania, dove ne esistono ancora traccie nel Baden, in Baviera, nel Wurttemberg ed in altri minori Stati dell'Impero, come ne troviamo traccie o frammenti, specie per la nomina dei Senati, in altri Stati. Ed a cotesti avanzi, a coteste ristaurazioni d'altri tempi, si aggiunge ora una tendenza sempre più decisa, di eleggere deputati speciali, deputati operai, agrarii, industriali e via via, che incominciata in Inghilterra si diffonde, ed anche in Italia si è manifestata a più d'un indizio.

Perchè non si potrebbe tener conto anche di questi elementi di tradizione e di fatto, di questo bisogno della società moderna che con varii indizi si manifesta? Confesso che il sistema non mi ispira più la ripugnanza di un tempo, e mi pare più degno di studio che non mi sembrasse quando avevo maggior fede nella virtù « degli elettori capaci ». La società non può certamente esser divisa e quasi sfaldata in caste, e quello che Adolfo Prins ed altri propongono è puro medio evo; oltre di che non si saprebbe immaginare un Parlamento messo tutto insieme così, da interessi particolari, dove in luogo di gruppi o partiti politici, fossero agrarii, industriali, commercianti, operai, possidenti e via via. S'aggiunga che per voler organizzare il suffragio universale, si perderebbe di vista, si distruggerebbe un altro

organismo, l'assemblea stessa; per voler organizzare gli atomi alla base, si distruggerebbe od attenuerebbe la coesione necessaria tra i legislatori. In luogo di ricercare nei deputati quelle qualità che ad un legislatore appunto si domandano, si costituirebbero quasi rappresentanti titolati di interessi speciali, che difficilmente potrebbero poi riuscire cogli altri interessi ai compromessi che sono l'essenza di tutta la legislazione, anzi di tutto il Governo parlamentare moderno.

Che se l'esperienza, lo studio, le delusioni della vita pubblica mi hanno insegnato ad usare maggiori riguardi a sistemi elettorali, ai quali prima d'ora L. Palma applicava i giocosi versi del Berni, credendo che essi combattessero mentre erano già morti, si può di leggieri immaginare che non è del tutto morta la fede in quel principio della giusta rappresentanza di tutti gli elettori, che per tanti anni ho propugnato e di cui si è fatto tra noi esperimento troppo limitato, breve e confuso per poter servire a qualsiasi conclusione. Riconosco che gli esempi della Danimarca, della Spagna, del Brasile, di Buenos Ayres, d'alcuni Stati Uniti, di altri sistemi elettorali locali o parziali non bastano; riconosco che la scienza non ha detto ancora l'ultima parola in fatto di semplicità e di chiarezza di cotesti sistemi proposti per assicurare la giusta rappresentanza di tutti gli elettori; ma sarebbe ingiusto, e lo riconoscono gli stessi avversarii della « rappresentanza proporzionale », rinunciare a cercare anche per questa via un migliore ordinamento del suffragio politico.

Così noi ci troviamo a cotesta conclusione, che dopo tanti studii, dopo tante ricerche, dopo tanta esperienza, bisogna quasi ricominciare da capo. Ed ogni nuovo studio, ogni nuova proposta in questa materia, merita di essere accolta colla più viva simpatia, sovratutto se rompe la linea consueta, se esce un po' dal seminato, se accenna a staccarsi dalle idee prevalenti, dai pregiudizii volgari, da

quelli che sino ad ora sembrarono dogmi agli uomini di Stato. I paesi che avevano una rappresentanza organica, come l'Inghilterra, l'hanno abbandonata, per costituire collegi numericamente eguali « colla regola del tre »; altrove non si può rassegnarsi alle disuguaglianze che deriverebbero dal voto plurale o dal suffragio a due gradi, al ritorno al passato che sembra connesso alla rappresentanza per classi, alle difficoltà ed alle astruserie che piace attribuire ai sistemi di rappresentanza proporzionale. Ebbene, è necessario spogliarsi di tutti questi pregiudizii, e dopo aver riconosciuto che lo Stato organico esige assemblee organiche ed organismi elettorali appropriati, cercare come possono essere composti.

Incominciando dal collegio, è necessario provvedere perchè i collegi siano organismi veri, non frontiere del territorio, frazioni della popolazione, collettività d'interessi, comunque disegnate, divise, calcolate. Il collegio elettorale, come il comune, deve essere qualchecosa, deve avere una fisonomia, una tradizione, un organismo. Che cosa importa se nominerà un deputato, ovvero parecchi, se dentro ad esso gli elettori si potranno aggruppare liberamente, o dovranno schierarsi secondo gli interessi o altrimenti? Costituito il collegio organico, non parmi si dovrebbe avere grandi difficoltà ad ammettere, per esempio, due o tre gradi di scelta per la designazione, un doppio o triplo voto per i più ricchi, i più intelligenti, per coloro che hanno una posizione sociale e perfino per assegnare alcuni rappresentanti ai grandi interessi che più si agitano nella società moderna. Tanto meglio se, per incominciare, si trovasse modo di far sì che la Camera bassa rappresenti la collettività nazionale, e quella che si ha l'abitudine di chiamare Alta fosse il riflesso di tutti gli interessi, di tutte le idee, di tutte le forze sociali. Sarebbe un primo passo prudente e sapiente, che ci consentirebbe di studiare questa « paurosa » novità, di iniziare alcune esperienze, ed in Italia specialmente, ad

un Senato divenuto un po' troppo *club* e accademia, sostituirebbe un vero corpo politico, non estraneo alla vita della nazione.

Senza afferrarmi ad alcuna conclusione speciale, parmi di poter trarre da questo e da altri studi recenti sul potere elettorale la convinzione, che in Italia, come dovunque, si riconosce oramai che la semplicità, l'identità, l'uguaglianza, non sono le migliori qualità della politica. Lo Stato moderno, il sistema rappresentativo, le garanzie della libertà, della giustizia, del benessere, sono cose infinitamente complesse, che si possono raggiungere solamente per vie diverse, tortuose, superando ostacoli ed attriti infiniti. E non si creda che alcuno sforzo sia soverchio, che alcuna fatica sia vana, che alcuno studio sia inutile, imperocchè alla fine si pensa, si lavora, si studia per il maggior bene del maggior numero. La vita e il benessere, la tranquillità e la felicità di milioni di esseri umani possono dipendere da una buona legge, da un savio indirizzo di Governo, da un provvedimento opportuno. L'alchimista medioevale credeva di tener chiuso l'*homunculus* nella boccetta di vetro; nessuno si illude più di tener chiusi in pugno i destini di un popolo; ma chi studia, chi pensa, chi suggerisce le riforme che stima, e l'esperienza dimostra più adatte ai propri simili, contribuisce certamente alla felicità dei propri concittadini, compie il dovere che l'intelletto ed il cuore gli impongono, reca la sua pietra al grande edificio dei secoli.

ATTILIO BRUNIALTI.

INTRODUZIONE

La sovranità, si è detto, è nello stato ciò che la volontà è nell'individuo. Ma lo stato, come l'individuo, ha un fine. In quanto l'individuo tende al suo fine etico, non è libero di volere in un modo piuttosto che in un altro. Egli non può volere se non ciò che conduce a quel fine, cioè la verità, cioè il bene. Ecco come, rispetto al fine etico dell'uomo, la così detta libertà di pensiero è un non senso. Se la verità è una sola, chi vuol pensar bene non è libero di pensarla oppur no.

Lo stesso dicasi della sovranità. Se un solo è lo scopo dello stato, cioè il bene di tutti i cittadini, e un solo il mezzo per conseguirlo, cioè la giustizia verso ciascuno, la sovranità, per non fallire al suo scopo, deve piegarsi ai dettami del giusto. Di qui una scuola che ha visto nella giustizia la vera sovrana del mondo; di qui una sovranità *metafisica*, cioè consistente in un principio astratto, in una legge posta al di fuori e al di sopra dell'uomo. « Nessuno è sovrano, scrisse il Mamiani (1), salvo la legge morale

(1) MAMIANI. *Il potere costituente e le condizioni attuali d'Italia* nella *Nuova Antologia*, luglio 1879.

applicata ai fini del consorzio civile. » E, certo, se con ciò vuol dirsi che la legge morale, che la giustizia è indipendente dal modo peculiarissimo di vedere di Tizio o di Sempronio, si dice cosa assai vera.

Ma la giustizia, questa sovrana del mondo, non ci parla colla sua propria bocca traverso le nubi. La scuola dottrinaria francese che sostenne, con a capo il Guizot, il principio della sovranità metafisica, fece della giustizia una legge campata in aria e talmente al di fuori dell' uomo che non si capisce bene come questi possa conoscerla e attuarla senza una rivelazione divina. « La vraie loi de l'homme — così il Guizot (1) — ne vient pas de l'homme; il la reçoit, il ne la fait pas. Alors même qu'il s'y soumet, elle n'est pas sienne, elle est extérieure et supérieure à lui ». La proclamazione di questa sovranità astratta, che non si umanizza mai, ma resta sempre staccata dall' uomo, mi ricorda l' elezione che, nel 1527, la repubblica fiorentina fece di Cristo a re di Firenze. Quale mai dei sudditi fiorentini conobbe il divino monarca? Le cose dello stato continuarono ad essere in mano degli uomini e la sovranità di Cristo restò una vana ed inutile affermazione, tanto vana ed inutile che non impedì a papa Clemente di porre un suo bastardo sul soglio dove i Fiorentini avevano posto Dio!

Che la legge morale, che la giustizia non sia qualcosa d'*individuale*, tutti lo riconoscono; ma da ciò non viene che essa non resti sempre qualcosa di essenzialmente *umano*. Prima che da l'alto essa illumini gli uomini, è necessario che gli uomini stessi la pongano in alto, traendola dal fondo della loro coscienza. Ed è tanto vero che la ragione, la verità, la giustizia provengono dalla coscienza umana, che lo stesso Guizot loda il governo rappresentativo appunto perchè concede di *estrarre* dalla società tutta la

---

(1) Guizot. *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe.* Vol. I. Lez. VI.

ragione, la verità e la giustizia ch'essa possiede (1). È la società, dunque, è l'umanità la miniera di questi preziosi metalli!

Ora, se la giustizia, come testè dicevamo, non ci parla colla sua propria bocca, se è necessario che ci parli per la bocca degli uomini, il sovrano non sarà più un principio astratto, ma colui, o coloro, ai quali si consentirà il potere di dichiarare e fare attuare quel principio, che è la ragione, la verità, il diritto. Ciò posto, la sovranità di uno stato può dirsi che risieda negli organi di esso, cui spetta la dichiarazione e l'attuazione del diritto. La sovranità, secondo questa definizione, appare variamente distribuita fra tutti i diversi organi della potestà pubblica. Perfino la più modesta guardia campestre, in quanto impone il rispetto di una norma, esercita una parte di sovranità, cioè fa sua una particella della volontà generale. Ora, le diverse funzioni della sovranità, distribuite, come abbiam visto, tra i diversi organi che costituiscono la potestà pubblica, potrebbero raggrupparsi in tre grandi categorie corrispondenti ai tre poteri dello stato: il legislativo, l'esecutivo e il giudiziario. Perciò determinare a quali condizioni e in quali limiti i cittadini debbano partecipare a ciascuno di questi tre poteri, è lo stesso che determinare la misura della loro partecipazione alla sovranità.

Del potere esecutivo e del giudiziario ci sbrigheremo in poche parole. Quanto al primo, non spetta a noi trattare un argomento che forma gran parte del contenuto di tutta una scienza, il diritto amministrativo. Diremo soltanto che al potere esecutivo si partecipa, generalmente, o per mezzo di elezione popolare, o per nomina governativa condizionata a speciali requisiti di capacità, i quali si accertano, di solito, per via di esami, quantunque in

---

(1) Guizot. Op. loc. cit.

qualche caso, come per la nomina dei prefetti, possa bastare la fiducia del ministero. Questo, poi, che è a capo del potere esecutivo, è un' emanazione della maggioranza parlamentare consacrata dal capo dello stato. I pubblicisti generalmente riconoscono che l'indole stessa delle funzioni amministrative non permetterebbe che queste fossero esercitate direttamente da un' assemblea popolare, e che la nazione può soltanto imprimere l' indirizzo generale al governo (1). Per ciò che riguarda il potere giudiziario, poi, il giudice elettivo resterà, crediamo noi, ancora per un pezzo un ideale, e il giudice popolare non sembra che possa, almeno per adesso, realizzare tutti quei benefizi che se ne aspettano, specie presso di noi, dove i giurati han fatto una prova così poco edificante che i capi della nuova scuola penale positiva li vorrebbero addirittura aboliti.

La forma più importante, in cui il popolo partecipa alla sovranità, è, senza dubbio, quella che concerne il potere legislativo: tanto importante, che questa partecipazione è condizione principale della libertà politica di uno stato. Ed è appunto di questa partecipazione che noi dobbiamo occuparci.

Il primo quesito da risolvere è se essa debba essere diretta o indiretta. Voteranno i cittadini direttamente le leggi o deputeranno a farlo quelli ch' essi stessi credano essere tra loro i più capaci?

Negli stati moderni la votazione popolare diretta sarebbe impossibile. Come e dove congregare i cittadini di stati così vasti per far loro votare le leggi? Come regolare la discussione e la votazione in una così numerosa assemblea? E che leggi sarebbero mai quelle votate da un'adunanza così numerosa e caotica? Non si adduca l'esempio degli antichi stati, dove la votazione popolare di-

---

(1) Vedasi ORLANDO. *La riforma elettorale.* Introduzione. II.

retta era possibile, perchè essi si riducevano nei limiti di una città. Nè si dica che basterebbe proporre al popolo la legge, lasciandogli semplicemente facoltà di votare per l'approvazione o per il rigetto. Se è il popolo intero che deve fare la legge, non gli si può negare il diritto di discuterla e molto meno quello d'iniziativa. Di fronte a un'assemblea di tutto il popolo, la quale non può votare che pel sì o pel no, rappresenta, senza dubbio, una maggiore conquista della libertà l'assemblea degli eletti del popolo, la quale ha piena facoltà di discussione e d'iniziativa, e a cui qualunque cittadino può indirizzare le sue petizioni. Sappiamo bene che l'impossibilità di una votazione popolare diretta delle leggi sembra a taluni una ragione troppo materiale e, quasi diremmo, troppo maccheronica per giustificare l'istituto della rappresentanza. Ma noi crediamo che la necessità materiale sia la migliore giustificazione di un istituto politico. L'illustre professor Persico, per esempio, non sa rassegnarsi a dare a questa necessità il suo vero valore. « Non l'impossibilità di raccogliere un voto diretto dalle popolazioni — egli scrive (1) — nè il pensiero di conoscere la volontà degl'individui ha generato le rappresentanze; ma la specificazione avvenuta nelle classi sociali, e il bisogno di dare una voce agl'interessi collettivi e comuni di queste classi, ha spontaneamente prodotto la rappresentanza di esse. »

A noi pare che in questo modo si confonda ciò che rese *possibile* la rappresentanza con ciò che la rese *necessaria*. Perchè più cittadini possano essere rappresentati da un solo, occorre, senza dubbio, che abbiano comunità d'interessi e d'idee. Se ciascun cittadino avesse idee e interessi diversi sostanzialmente dall'altro; se egli, per dirla con Dante, *facesse parte da se stesso*, è evidente che non potrebbe essere rappresentato che da se medesimo. Da prin-

---

(1) Persico. *Le rappresentanze politiche e amministrative.* xvi.

cipio la rappresentanza fu resa possibile dalla comunità d'interessi delle diverse classi sociali. Ora che i deputati non rappresentano che un interesse solo, quello generale dello Stato, ai diversi gruppi d'interessi, cioè alle classi, si sono sostituiti i gruppi diversi d'idee politiche, cioè i partiti. Questi, come vedremo anche appresso, differiscono dalle classi appunto in ciò, che, mentre il programma di una classe si basa principalmente sugl'interessi di una determinata categoria di cittadini, il programma di un partito si fonda più specialmente sull'interesse generale dello Stato e, quindi, corrisponde meglio allo spirito moderno del governo rappresentativo, per cui ciascun deputato rappresenta l'intera nazione. Ma i partiti, ma le classi sono esistiti da tempo immemorabile e la rappresentanza è, relativamente, di fresca data. Ciò posto, le classi rendevano un tempo e i partiti rendono al presente *possibile*, sotto forme diverse, la rappresentanza; ma ciò che la rende *necessaria*, è pur sempre l'impossibilità della partecipazione di ciascun cittadino alla votazione diretta delle leggi.

È però vero altresì che, anche senza questa necessità, le leggi votate dagli eletti del popolo sarebbero sempre preferibili a quelle votate dal popolo direttamente. Il legislatore che attribuisse la votazione delle leggi all'assemblea del popolo intero, somiglierebbe all'industriale che ponesse tutto all'attivo il prodotto lordo della sua industria. Gli elementi della popolazione sono di valore diversissimo e affidarsi ciecamente alla moltitudine è lo stesso, come diceva Socrate, che dar la prevalenza al peggior dei partiti. Occorre, dunque, una selezione. Questa negli antichi Stati, in cui il popolo votava direttamente le leggi, era severissimamente fatta dal legislatore, giacchè, come tra poco vedremo, una classe relativamente piccolissima veniva ammessa all'esercizio del potere legislativo. Coll'istituto della rappresentanza, invece, la selezione vien fatta,

volta a volta, dal popolo stesso, il che rende possibile che venga chiamato a partecipare indirettamente al potere politico un numero di cittadini incomparabilmente maggiore di quello che gli Stati dell'antichità chiamavano e gli Stati moderni potrebbero chiamare alla votazione diretta delle leggi. Se si pon mente a questo, si vede che l'istituto della rappresentanza allarga, anzichè restringere, la partecipazione della massa del popolo al potere politico.

D'altra parte, non bisogna farsi illusioni su ciò che accadrebbe colla votazione popolare diretta. Intere masse di cittadini non voterebbero, in fondo, che colla testa di un uomo solo, di quello, cioè, che riuscisse ad acquistar su di loro quel predominio che sulle moltitudini così facilmente si acquista. Se adesso son già più rari che non dovrebbero gli elettori capaci dei concetti generali necessari a comprendere il valore vero dell'elezione di un rappresentante, quanto più rari non sarebbero quei cittadini, i quali riuscirebbero a formarsi un'idea esatta dei principii informatori di una legge, specialmente se questa richiedesse una capacità elevata e delle cognizioni tecniche! Le leggi, specie in materia finanziaria, sono negli Stati moderni assai più complesse che presso gli antichi e troverebbero, senza dubbio, un grave ostacolo nella grettezza egoistica dei giudizi della moltitudine, che stenta ad elevarsi ai sani criteri dell'economia generale dello Stato. Inoltre lo stesso complicato organismo degli Stati moderni richiede che il potere legislativo sia costituito in una forma permanente, acciò si trovi sempre pronto a tutte le molteplici esigenze della vita dello Stato. Ora, questo sarebbe impossibile ad ottenere con un'assemblea di tutto il popolo, la quale non potrebbe essere costituita in permanenza, e non solo avrebbe bisogno di esser convocata un certo tempo prima e per certi giorni determinati, ma procederebbe nelle discussioni con una lentezza grandissima.

Queste considerazioni bastano a dimostrare la necessità e i vantaggi della rappresentanza. E, poichè abbiamo spesso, finora, fatto questo nome, ci si potrebbe chiedere: ma nella rappresentanza cos'è che si rappresenta?

Non, certo, la volontà dei cittadini. Ciò sarebbe impossibile. Lo notò il Rousseau, il quale credette poterne inferire che la rappresentanza non ha ragion d'essere e che si riduce a una vera mistificazione. « La sovranità — egli dice (1) — non può essere rappresentata per la medesima ragione che non può essere alienata; essa risiede nella volontà generale, e la volontà non si rappresenta punto; o essa è la stessa, o è un'altra, non vi è via di mezzo. » Infatti, come rappresentare la volontà? O Tizio, che rappresenta la volontà mia, è costretto a volere ciò che io voglio, e allora si annulla la volontà sua; o può volere diversamente da me, e allora non rappresenta più la volontà mia. D'altra parte, come potrebbe un deputato rappresentare le opinioni di tutti i suoi elettori in una questione, in cui essi non fossero punto d'accordo?

Il Rousseau ha perfettamente ragione; ha torto, però, quando crede che il suo ragionamento possa scalzare le fondamenta del governo rappresentativo.

La sovranità, noi l'abbiamo detto, consiste nell'insieme delle funzioni spettanti ai diversi poteri dello Stato. Ora, perchè non potrebbe il popolo scegliere le persone, a cui affidare il potere legislativo? Intendendo la sovranità come l'intende il Rousseau, l'assemblea di tutto il popolo dovrebbe non solo legiferare, ma ancora amministrare e giudicare. Il giudice e l'amministratore elettivo o, peggio ancora, di nomina governativa, sarebbero anch'essi, non meno del legislatore elettivo, degl'istituti contrari al principio assoluto della sovranità del popolo. Quella volontà popolare che non può essere rappresentata nel fare le

---

(1) ROUSSEAU. *Du contrat social.* Lib. III. Cap. XV.

leggi, non lo può neanche nell'eseguirle e nell'applicarle: ciò è evidente. Nessun magistrato, dunque, nessun giudice! Tutto è e fa il popolo! Non è difficile comprendere l'assurdità di un principio siffatto, che renderebbe impossibile qualunque forma di governo. Concediamo anche, per un momento, che ciascun cittadino sia, rispetto a se stesso, un vero sovrano; ma nella sua libertà di agire è compreso appunto il diritto di valersi, all'uopo, della guida e del consiglio degli altri, di lasciarsi dirigere da quelli ch'egli crede più capaci di se medesimo. Negargli questo diritto col pretesto ch'egli non può alienare la sua volontà sarebbe lo stesso che vietare all'ignorante di scegliersi un maestro, al malato di chiamare un medico, a chiunque non sa fare una cosa, di ricorrere a un altro che sappia farla. L'elezione dei generali, compiuta, nell'antichità, direttamente dall'esercito, sarebbe anch'essa, secondo i principii del Rousseau, contraria alla libertà, in quanto nessun uomo, fosse pure un soldato, può, secondo quei principii, scegliersene a guida un altro. L'assurdità di questa teoria non ha bisogno di essere dimostrata. Ora, se non si diminuisce la libertà propria, imponendo a se medesimo, quando le esigenze della guerra lo richiedano, il potere stragrande di un generale, perchè sarebbe contrario alla libertà individuale lo scegliersi un legislatore, quando anche questa scelta è imposta dalla necessità delle cose e consigliata da tutte quelle ragioni già da noi esposte, per cui un'assemblea degli eletti del popolo deve, nell'interesse medesimo di questo, esser preferita ad un'assemblea del popolo intero?

I seguaci di Rousseau, vistisi nella necessità di legittimare i poteri pubblici, che la dottrina di Gian Giacomo feriva tutti di un colpo mortale, riuscendo all'esercizio diretto, da parte del popolo, di tutti i poteri dello Stato; i seguaci di Rousseau, dicevo, proclamarono il principio che *l'eletto del sovrano è sovrano*. Ma, se il sovrano è il

popolo e se la sovranità è inalienabile, come si può alienarla per mezzo di un'elezione? La verità è che il popolo, mercè l'elezione, non aliena e non può alienare un potere che non ha, così come gli antichi soldati, nominandosi un generale, non gli alienavano il diritto di diriger la guerra, diritto che essi non avevano, appunto perchè non ne avevano la capacità; e così come l'ammalato non aliena punto al medico il diritto di dirigere la cura del suo organismo. Gli elettori esercitano una parte di sovranità sotto una determinata forma, gli eletti ne esercitano un'altra parte sotto una forma diversa. Non c'è *alienazione*, c'è semplicemente *partecipazione*; e ciascuno partecipa alla sovranità proporzionatamente alla capacità sua.

Senza dubbio ciò che ha prodotte tante e così strane confusioni intorno ai principii cardinali del governo rappresentativo, è stato appunto il nome di *rappresentanza*, il quale, bisogna convenirne, presentemente ha soltanto una ragione storica, avendo perduto il suo significato primitivo. Da principio gli elettori rappresentavano appunto dei ceti e degl'interessi diversi. Ma ora la scienza e la legislazione han proclamato il principio che ciascun deputato non rappresenta che gl'interessi generali della nazione intera; epperò il nome di rappresentanza, adesso, riesce inesatto e troppo generico, giacchè, siccome tutti i pubblici poteri rappresentano interessi generali dello stato, se ciò bastasse a giustificare il nome di rappresentanza, dovrebbero tutti essere compresi sotto questo nome. Più esatto, adunque, sarebbe adesso parlare, non di rappresentanti, ma di deputati, e sostituire al nome di rappresentanza l'altro di *deputazione*. Ma il primo è, oramai, consacrato dall'uso, e potrebbe parere una stiracchiatura il non adoperarlo. Occorre, però, che si dia ad esso il suo vero valore. Solo così l'usarlo non farà nascere dei malintesi.

Il popolo, adunque, partecipa al potere legislativo indirettamente, cioè per mezzo dell'elezione dei deputati. Il

Palma fonda su questa importante funzione un vero e proprio potere con esistenza a parte, il potere elettorale (1). Per l'illustre scrittore esiste un *potere elettorale*, così come esiste un potere legislativo, un potere esecutivo, un potere giudiziario. Ma ben fu notato che la divisione dei poteri non può fondarsi sugli organi, cui sono affidate le diverse funzioni della potestà pubblica, ma si deve basare sulle funzioni necessarie, essenziali, primarie, senza le quali non potrebbe esistere uno stato. Ora, anche senza un potere elettorale, lo stato può esistere benissimo, mentre non lo potrebbe senza leggi, senza governo, senza giudici, e, quindi, senza un potere legislativo, esecutivo, giudiziario. Non fondando la divisione dei poteri su questa base salda e sicura, si corre il rischio di creare tanti poteri quanti sono gli organi e le funzioni in cui quei tre primi si scindono.

Ma a quali condizioni si può partecipare all'elezione dei deputati?

A questa elezione tutti i cittadini sono interessati, perchè essa è fatta nell'interesse di tutti; però non può dirsi ugualmente che tutti ne siano capaci. Ecco, dunque, i due criteri, di cui occorre servirsi per risolvere la grave questione: il criterio dell'*interesse* e il criterio della *capacità*.

A tre possono ridursi le soluzioni date finora. Alcuni pubblicisti non guardano se non all'interesse di tutti i cittadini all'elezione dei rappresentanti, e non si propongono neanche il problema della capacità; altri si propongono questo problema, però affermano che, in questo caso, la capacità coincide coll'interesse, cioè che a giudicare degl'interessi propri tutta la massa del popolo non può non essere capace; altri, infine, trovano che la capacità non coincide sempre coll'interesse, e credono, perciò, doversi l'un criterio temperare coll'altro.

---

(1) Palma. *Del potere elettorale negli stati liberi.*

Esaminiamo partitamente queste tre diverse opinioni.

Tra quelli i quali si fondano esclusivamente sull'interesse, sono i partigiani intransigenti del *diritto naturale al suffragio*. Costoro, senza neanche proporsi la questione della capacità, si preoccupano soltanto di dimostrare che il voto è, com'essi dicono, un diritto naturale.

In verità noi non comprendiamo cosa voglia intendersi con quest'affermazione, che il voto è un diritto naturale. A noi pare che non debba votare se non chi è in grado di comprendere il valore del proprio voto. C'è forse un diritto naturale di fare ciò che non si comprende? E — poichè l'ignoranza, chiamata a dir la sua nelle faccende d'interesse generale, potrebbe danneggiarle — c'è forse un diritto naturale di fare ciò che agli altri nuoce? Come ben disse il Laveleye (1), non vi sono due sorta di diritti, naturali e non naturali. Tutto ciò ch'è conforme alla natura delle cose e favorisce il progresso umano, è naturale ed è diritto. Ora, è naturale ed è diritto che ogni uomo diriga i propri affari, e, quindi, che partecipi agli affari pubblici, in cui è impegnato il suo interesse; ma bisogna che possa farlo senza recar pregiudizio ad alcuno, altrimenti è naturale ed è diritto ch'egli venga privato del suffragio, col quale rischierebbe di nuocere a sè e agli altri.

E nemmeno comprendiamo come possano concepirsi dei diritti nello stato di natura, cioè al di fuori della società politica. Pigliate, ad esempio, il diritto alla vita, che può dirsi il più elementare di tutti. Ora, chi potrebbe affermare sul serio che nello stato di natura esista un diritto alla vita? Il selvaggio che si vede minacciato di morte da un avversario più forte di lui, se ne crucia, si prova a resistergli, ma trova naturalissimo e niente affatto ingiusto ciò che il suo avversario fa, appunto perchè, se fosse lui il più forte, farebbe lo stesso. Come potrebbe esistere,

---

(1) LAVELEYE. *Les formes du gouvernement.* Cap. XXVII.

dunque, il diritto alla propria vita nello stato di natura, in cui esiste, condizionato alla sola forza, il diritto all'altrui morte? E, se non esiste questo diritto fondamentale, come affermare che esistano tutti gli altri che ne derivano?

Ma poniamo pure che un diritto, una libertà possa ammettersi nello stato di natura. La libertà *naturale* dell'individuo, si afferma, è incondizionata. Sì certo, poichè essa non è limitata ancora dal rispetto verso la libertà degli altri. Questo rispetto nasce e si sviluppa unicamente col sorgere della società politica, la quale si fonda appunto sul principio del benessere collettivo. Ora, questo principio, ignorato affatto nello stato di natura, è giusto che ponga all'esercizio della libertà individuale alcuni limiti, che prima non esistevano o che esistevano, sì, ma erano disugualmente imposti, caso per caso, dal cozzo delle forze brute, anzichè determinati, per tutti i casi simili, da una misura eguale di giustizia. Nello stato di natura la libertà di ciascuno trova un limite nella forza dell'altro; nella società politica, invece, essa è limitata dalla considerazione dell'utile generale, anche di colui che soffre la limitazione. Ciò riconosce lo stesso Rousseau, quando afferma che il patto sociale importò che ciascun individuo, il quale prima godeva di una libertà illimitata, ne sacrificasse una parte o si rassegnasse a vedersene subordinato l'esercizio a speciali condizioni. Con questo egli venne appunto a dire che non tutto ciò che già costituiva la libertà naturale, può senza restrizioni passare a costituire la libertà politica. Se così è, per sostenere che a un cittadino dev'essere riconosciuto un determinato diritto politico, non basta il dire ch'esso è un suo diritto naturale. Un diritto naturale è una parte della libertà che un individuo godeva nello stato di natura. Ora, può darsi che sia proprio la parte che quell'individuo è obbligato a sacrificare al benessere dei consociati e di se stesso, appunto perchè non saprebbe convenientemente usarne. Ecco come dalle stesse premesse dei filosofi dello

stato di natura discende che non basta che un diritto sia naturale perchè debba essere anche un diritto politico.

Ma v'ha di più. Se il suffragio è la manifestazione efficace dell'opinione propria in faccende d'interesse collettivo, come si può derivarlo dallo stato dell'uomo in un tempo, in cui, come dicevamo testè, la nozione e il sentimento di questo interesse collettivo non esistevano ancora? Che se davvero il suffragio è un diritto naturale che la società deve incondizionatamente riconoscere, perchè anche coloro che affermano ciò, ammettono la necessità ch'esso venga sottoposto a condizioni di sanità mentale, di età e via dicendo? Una volta che quello del voto è un mio diritto naturale, cioè inerente alla mia natura d'uomo, io l'ho a ventun anni come l'avevo a dieci, a cinque, a uno!

Ecco come si chiarisce impossibile l'esercizio della libertà senza la capacità. Una delle due: o si pretende che la libertà vera dell'individuo consista nel fare, indifferentemente, il proprio vantaggio e il proprio danno, e allora non deve meravigliare che si celebri come un trionfo della libertà il diritto di fare la propria rovina; o si ritiene, invece, che l'individuo deve tendere al suo benessere fisico e morale, e allora egli non sarà libero, se non in quanto saprà conoscere e fare ciò che mena a tale fine. Ciascuno, a mo' d'esempio, è padrone del proprio corpo, può logorare la sua salute, sfregiarsi, mutilarsi, deformarsi. Pure, se un individuo facesse ciò, nessuno direbbe ch'egli mostra, così, d'esser libero, ma che usa malamente della sua libertà. Se, invece, in una sua malattia egli ricorre al medico e ne osserva le prescrizioni, tutti diranno che usa benissimo della sua libertà, quantunque la sottometta al volere di un altro. Ora, che cosa prova ciò se non la necessità che l'esercizio della libertà sia accompagnato dalla capacità e che, quando questa non trovasi in noi, è mestieri rimettersi alla capacità degli altri? Questa verità inoppugnabile, quando trattisi dei diritti in-

dividuali, lo è anche più, quando trattisi dei diritti politici, giacchè, mentre il cattivo uso dei primi nuoce all'individuo soltanto, il cattivo uso dei secondi nuoce alla intera comunanza.

Passiamo, adesso, a quegli altri scrittori, i quali, pure riconoscendo che una questione di capacità può e deve farsi anche per il diritto di suffragio, affermano che nessuno è più del popolo capace di giudicare i suoi stessi interessi.

Ci troviamo, così, dinanzi ad una questione di fatto. Chi afferma che non esistono cittadini incapaci di comprendere il valore del loro voto e di farsi un'idea, fosse pure lontanissima, degl'interessi generali di uno stato, vada in una delle nostre campagne e troverà che non mancano contadini analfabeti, miserabili, depressi nella mente e nello spirito, i quali non hanno un concetto mediocremente esatto nemmeno di quello che significa la parola Italia. È accaduto proprio a noi che scriviamo, di dover constatare una così crassa ignoranza e di doverci persuadere che presso di noi è ancora molta, ancora troppa gente, la quale, mancando delle cognizioni più elementari necessarie all'esercizio dei diritti politici, non porterebbe alle urne, se il voto le fosse concesso, che un largo contingente d'ignoranza dannosa e di servilismo pecorile. Ammettere al suffragio queste mandre di elettori sarebbe lo stesso che chiamare il buio pesto a fare la luce.

Si cita il Montesquieu, si cita il Macchiavello. Ma ecco cosa dice il primo di costoro: « Le peuple est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité. Il n'a à se déterminer que par des choses qu'il ne peut ignorer et des faits qui tombent sous les sens. Il sait très bien qu'un homme a été souvent à la guerre, qu'il y a eu tels ou tels succès: il est donc capable d'élire un général. Il sait qu'un juge est assidu, que beaucoup de gens se retirent de son tribunal con-

tents de lui, qu'on ne l'a pas convaincu de corruption: en voilà assez pour qu'il élise un préteur. Il a été frappé de la magnificence et de la richesse d'un citoyen: cela suffit pour qu'il puisse choisir un édile. Toutes ces choses sont des faits dont il s'instruit mieux dans la place publique qu'un monarque dans son palais » (1). Dalla lettura di questo brano è facile convincersi che il Montesquieu scriveva alludendo all'antichità classica. Oggidì, infatti, nessuno ardirebbe sostenere sul serio che il popolo è il meglio adatto a scegliere un generale o, puta caso, un consigliere di Cassazione. L'arte della guerra e la scienza del diritto han così progredito, son diventate così difficili e complesse, che il condottiero di un esercito o il capo di una corte di giustizia non possono essere eletti dal popolo, che di strategia e di codici nulla conosce. Il Montesquieu, adunque, si riferiva, come ben nota lo Cherbuliez (2), al popolo di Atene e di Roma, cioè « a quei cittadini proprietari, che passavano una parte della loro vita sulla piazza pubblica, mentre le loro donne e i loro schiavi lavoravano per essi ».

Il Macchiavello (3), poi, scrive: « Mai un uomo prudente non debbe fuggire il giudizio popolare nelle cose particolari, circa le distribuzioni dei gradi e delle dignità, perchè solo in questo il popolo non s'inganna, e se s'inganna qualche volta, fia sì raro che s'inganneranno più volte *i pochi uomini* che avessero a fare simili distribuzioni. » Noti il lettore quelle parole *i pochi uomini*, donde si vede che il Macchiavello parla del giudizio del popolo in contrapposizione a quello di pochi ottimati. Se così è, le parole del grande pensatore possono servire a dimostrare quanto

---

(1) Montesquieu. *L'esprit des lois.* Lib. II. Cap. II.

(2) Cherbuliez. *Théorie des garanties constitutionnelles.* Lib. I. Cap. II. Sez. III.

(3) Macchiavello. *Discorsi.* Lib. I. Cap. XLVII.

un governo popolare sia superiore a un governo oligarchico, non già ad asserire che anche gl'incapaci al potere politico debbano a questo partecipare, giacchè il Macchiavello, parlando del popolo, non si è curato e non si doveva curare di definire i requisiti della capacità politica, ma ha adoperato una denominazione generale, che adoperavano, del resto, anche gli scrittori greci e romani, quando chiamavano popolo la moltitudine dei cittadini, tra i quali, come vedremo, parecchie categorie di persone non erano comprese. E non prova nulla neanche l'altro famoso brano dell'autore dei *Discorsi*: « E non senza ragione si assomiglia la voce di un popolo a quella di Dio; perchè si vede una opinione universale fare effetti meravigliosi ne' pronostici suoi, talchè pare che per occulta virtù ei prevegga il suo male e il suo bene » (1). Anche in questo secondo caso niente ci autorizza a credere che il Macchiavello abbia voluto sentenziare che al potere politico tutti i cittadini indistintamente debbano partecipare. La *vox populi*, di cui egli parla, è fatta anche dalle donne, anche dai fanciulli. Ora, sarebbe strano che dal brano citato si volesse inferire che, secondo il Macchiavello, anche le donne e i fanciulli dovrebbero partecipare al potere politico!

Si citano ancora gli esempi della Grecia e di Roma. Ma quando, per sostenere che ogni cittadino dev'essere elettore, si fa ricorso agli stati dell'antichità, si dimentica che in essi la cittadinanza era ristretta a un numero d'individui assai più scarso che non negli stati moderni. Per gli antichi la questione « a quali persone dovesse estendersi il suffragio » s'identificava coll'altra « a quali persone dovesse concedersi la cittadinanza ». Era naturale, perciò, che tutti i cittadini avessero il diritto di suffragio. Però gli antichi risolvevano la seconda delle due

---

(1) MACCHIAVELLO. *Discorsi.* Lib. I. Cap. LVIII.

questioni restrittivamente, il che importa che restrittivamente risolvevano anche la prima. La selezione si riscontra, adunque, tanto nel nostro che nel sistema loro, ma in due momenti diversi; essi la facevano nel determinare i requisiti del cittadino, noi la facciamo nel determinare quelli degli elettori. Anzi, a ben esaminare la cosa, si vede che gli antichi restringevano il suffragio assai più di noi. Se, per concederlo, noi chiedessimo al cittadino moderno quelle qualità che costituivano il cittadino greco e romano, è da credere che il diritto di voto soffrirebbe presso di noi restrizioni maggiori di quelle proposte dai più esigenti sostenitori del suffragio ristretto.

Guardiamo, infatti, la Grecia. Per Aristotele la qualità di cittadino importava il godimento di quelli che poi i Romani chiamarono *ius suffragii* e *ius honorum*. Ma bisogna un po' ricercare a quali condizioni egli sottoponesse la qualità di cittadino per comprendere le restrizioni ch'egli poneva al diritto politico. Gli stranieri, gli schiavi, i servi, gli operai per lui non sono cittadini; ed è suo quell'aforisma che farebbe rizzare i capelli in capo ai democratici di oggi: « Un'ottima città non fa cittadino l'operaio » (1). Per Aristotele non poteva essere cittadino chi aveva bisogno di occuparsi in opera manuale o di stare ai servigi di qualcuno o di esercitare la mercatura. Quali erano, dunque, i cittadini secondo lui? Erano tutti coloro che facevano della vita pubblica la loro occupazione abituale. Aggiungete a tutto ciò l'educazione che la Grecia dava ai giovinetti, un'educazione ignota affatto a noi e interamente diretta a formare il *πολίτης*, il cittadino; aggiungete, da ultimo, la semplicità della vita politica greca svolgentesi tutta nelle piazze e sotto gli occhi del popolo; e comprenderete agevolmente quali fossero la capacità e le attitudini alla vita pubblica in coloro, cui

---

(1) ARISTOTELE. *Politica*. Lib. III. Cap. I e III.

Aristotele voleva si concedesse la cittadinanza. A quegli scrittori che, per sostenere il suffragio universale, fan capo allo Stagirita, si può, dunque, rispondere: « Dateci dei cittadini quali Aristotele li sognava e quali erano i cittadini ateniesi e spartani, e noi li faremo elettori tutti! »

E lo stesso dicasi di Roma. Che cosa fosse il *civis romanus*, tutti sanno; e noi vedremo più appresso, parlando del voto per classi, quale prevalenza fosse assicurata ai cittadini censiti, che potevano vivere del loro e dedicarsi assiduamente alla vita pubblica. L'istituzione degli schiavi, ai quali erano addossate le più pesanti fatiche, lasciava ai liberi cittadini il tempo di occuparsi delle pubbliche faccende, e l'educazione altamente civile sviluppava potentemente le attitudini necessarie all'esercizio libero e cosciente del potere politico. Per il *civis romanus* i pubblici affari costituivano, come si sa, un'occupazione così capitale e normale ch'egli, allorchè per poco se ne allontanava, diceva di stare in ozio, quand'anche si dedicasse, frattanto, a pesanti opere manuali. Così era un ozio quello di Cincinnato, che lasciava gli affari pubblici per lavorare la terra. Presso un popolo che aveva dell'ozio un concetto siffatto, presso cittadini che respiravano nell'atmosfera della vita pubblica come nel loro ambiente naturale, non deve stupire che diritto di cittadinanza e diritto di partecipare al potere politico significassero la stessa cosa.

E, passando agli stati medievali, nemmeno si possono trovare in essi gli antecedenti storici del suffragio universale. « Nè certo — così l'Orlando (1) — nelle costituzioni medievali può trovarsi vestigio di suffragio universale, come quelle essenzialmente fondate sul privilegio, nè a tale regola fanno eccezione le costituzioni delle repubbliche democratiche italiane. Basti il sapere come, secondo il Sismondi asserisce, nel decimoquinto secolo la Repubblica di Firenze

(1) ORLANDO. *La riforma elettorale.* Lib. II. Cap. II.

contenea circa un milione di sudditi, dei quali soli 3200 colla qualità di cittadini, e che fu calcolato come nello stesso secolo i liberi cittadini di tutte le repubbliche italiane non sommavano a 18 mila ».

Si cita l'esempio delle nazioni che hanno, al presente, il suffragio universale, prima di tutte la Francia. Ma non occorre neanche ricordare che la coltura delle masse è in quel paese assai più elevata che da noi. E anche colà scrittori come il Taine (1) si sono talmente preoccupati dell'impossibilità che certi elettori delle basse classi sociali usino coscientemente del voto, da proporre il voto indiretto, del quale a suo luogo diremo. Si mette avanti la prosperità economica della Francia e degli Stati Uniti, ma, come ben notava l'Orlando, non è da confondere il benessere economico col benessere politico, giacchè sarebbe strano far dipendere la ricchezza di una nazione dal suffragio universale da essa adottato, quando ricchissimi furono anche gli stati più oligarchici, e basti citare Venezia, e quando il Belgio ci ha dato l'esempio di un suffragio ristretto unito a una prosperità economica superiore a quella del stessa Francia (2). « On voit quelquefois — così il Guizot (3) — les gouvernements les plus opposés en apparence produire des effets semblables. Durant le XVII^e^ et XVIII^e^ siècles le gouvernement représentatif a élevé l'Angleterre au plus haut degré de prospérité morale et matérielle, et la France, durant cette même époque, croissait en gloire, en richesse et en lumières sous une monarchie absolue. Ce n'est pas que je prétende que les formes de gouvernement soient indifférentes et qu'elles aient toutes des résultats égaux. Je veux seulement dire qu'on ne doit

---

(1) TAINE. *Du suffrage universel et de la manière de voter.*
(2) ORLANDO. Op. loc. cit.
(3) GUIZOT. *Histoire des origines du gouvernement représentatif.* Vol. I. Lez. VI.

pas les apprécier par quelques-uns de leurs effets ou de leurs signes extérieurs. »

È, dunque, una maniera d'argomentare assai incompleta quella che desume senz'altro la bontà della costituzione politica dal benessere economico di una nazione.

Passiamo, ora, ad esaminare la terza opinione: quella, cioè, di coloro i quali affermano che, in fatto di suffragio politico, non può dirsi che l'interesse coincida colla capacità, cioè che tutti gl' interessati siano capaci. La verità di questa opinione è già abbastanza provata dalla confutazione testè fatta delle altre. In che modo, adunque, si armonizzeranno i due criteri dell' interesse e della capacità?

Cominciamo dal criterio dell'interesse. Questo da una parte tende a limitare, dall'altra ad allargare il suffragio. Lo limita, giacchè esclude dalla partecipazione al potere politico tutti coloro che non sono sufficientemente interessati al benessere dello stato, cioè gli stranieri. Chi non è cittadino di uno stato potrà essere capace quanto si vuole, ma niente assicura che userà della capacità sua per il bene dei cittadini di uno stato diverso, il quale può anche avere interessi opposti a quelli dello stato cui egli appartiene. Però, esclusi gli stranieri, non mancano ragioni per rendere quanto più larga è possibile la partecipazione dei cittadini al potere politico. Certo, sarebbe nell' interesse di tutti che il diritto di suffragio non fosse esercitato se non dai capacissimi; ma i capacissimi in uno stato essendo pochi, non sempre s'ispirerebbero agl'interessi di tutti. La bontà di un governo nasce non solo dalla capacità di coloro che ne sono a capo, ma anche dalla necessità, in cui essi debbono essere posti, di non poter fare a meno dell'appoggio di tutte le diverse classi sociali. Il bisogno di essere appoggiati da tutte le classi fa sì che di tutte essi si piglino pensiero. D'altra parte un governo tanto più è saldo, quanto maggiore è il nu-

mero di coloro che concorrono a formarlo, e tanto più una costituzione è duratura, quanto più largo è il fondamento popolare su cui poggia. È questa una verità riconosciuta da tutti i pubblicisti. Come è una grande verità altresì che non v'è classe sociale la quale non sia come depositaria di una parte di ragione, di verità, di giustizia; e il governo rappresentativo, come fu notato dal Guizot, offre, mercè una larga partecipazione dei cittadini al potere politico, il vantaggio di estrarre la giustizia e la verità da tutti i diversi ceti sociali.

Ecco, in succinto, le ragioni per le quali il suffragio dev'essere, quanto più si può, largamente esercitato. Però vi sono delle categorie di persone, dalle quali esso non potrebbe essere esercitato se non male. La loro esclusione dal voto, mentre non impedisce quella larga partecipazione dei cittadini al potere politico, della quale parlavamo testè, è di un vantaggio certo, perchè allontana dalle urne un elemento che non potrebbe portarvi nulla di propriamente suo, ma potrebbe soltanto peggiorare l'esito delle elezioni. Nè si dica che così si tura la bocca a intere classi sociali, impedendo loro di far sentire la loro voce. Si tratta di classi le quali si trovano in una condizione intellettuale così depressa che, se dovessero parlare, non saprebbero esse medesime cosa dire e cosa chiedere; prova ne sia che i loro veri bisogni sono stati sempre posti in luce da persone che appartenevano a classi più elevate. D'altra parte non bisogna dimenticare che, rispetto al suffragio, il modo secondo il quale, in un governo rappresentativo, i cittadini possono far sentire la loro voce, è quello di scegliere un rappresentante che parli per loro. Ora, se è questa scelta che alcuni cittadini non sanno e non possono fare con sufficiente coscienza, forza è che loro s'impedisca di farla. Noi diciamo, adunque, che a tutti i cittadini deve concedersi il voto, salvo a quelli che si trovano in condizioni così depresse da non poterne fare che un cattivo uso. Ma

di ciò avremo ad occuparci anche più appresso, trattando della capacità intellettuale necessaria all'elettorato.

Nemici del paradosso della sovranità popolare, chiuderemo questa parte del nostro studio coll'affermare che in un solo senso tutto il popolo per noi è veramente sovrano, e cioè in quanto il bene di tutti i cittadini, nessuno escluso, dev'essere il sovrano scopo di qualsiasi governo; e però ben fu detto che non il diritto di suffragio, ma il diritto di essere ben governato è veramente universale e appartiene a tutti i cittadini. Ora, è in nome di questo secondo diritto che noi crediamo sia lecito limitare il primo, è in nome di questa vera sovranità popolare che noi crediamo di poter negare quell'altra.

LIBRO PRIMO

DELL' ELETTORATO

I. - Requisiti dell'elettorato.

Abbiamo già visto che uno dei requisiti dell'elettorato è la *nazionalità*. Non è difficile, poi, stabilire gli altri. L'esercizio del diritto di suffragio, essendo un atto libero e cosciente dell'individuo, richiede il concorso dei tre elementi del *nosse*, del *velle* e del *posse*. Il primo importa una *capacità intellettuale*, che faccia ben conoscere ciò che si deve volere; il secondo dei principii di *moralità*, che faccian volere ciò che si conosce essere il meglio; il terzo una sufficiente *indipendenza*, che faccia potere ciò che si conosce e si vuole.

Esaminiamo, dunque, partitamente i quattro requisiti dell'elettorato, cioè la *nazionalità*, la *capacità intellettuale*, la *moralità* e l'*indipendenza*.

A. - Nazionalità.

Il requisito della nazionalità è imposto dalla necessità che l'elettore sia indubbiamente interessato al benessere dello Stato che gli consente d'influire sulla sua sorte. Senza far parte di uno Stato non si può partecipare alla

sua sovranità, e si diventa parte di uno Stato appunto coll'assumerne la cittadinanza.

Concedere ad alcuno il diritto di concorrere alla formazione di quel potere, da cui emanano tutte le leggi dello Stato, o, peggio ancora, di appartenervi, finchè parecchie tra le più importanti di quelle leggi non obblighino anche lui, sarebbe lo stesso che concedere alla sua opinione di avere efficacia in cose che non lo riguardano. Egli — strano a dirsi! — si troverebbe in condizioni migliori degli stessi cittadini, che son tenuti all'osservanza di tutte, senza eccezione, le leggi, ch'essi concorrono, direttamente o indirettamente, a formare. Egli, così, potrebbe spadroneggiare in casa altrui senza adempiere tanti dei più sacri doveri, che impongono a se medesimi gli stessi padroni di casa, principalissimo fra essi il servizio militare! Ove pure si avverasse l'utopia della repubblica universale, alla quale, come parve ad alcuni visionari, l'ammissione, *sic et simpliciter*, degli stranieri al suffragio politico dovrebbe essere un avviamento, non si dovrebbe forse, per esercitare in quella repubblica i diritti della sovranità, adempiere verso di essa obblighi analoghi e, forse, anche più gravi di quelli che si contraggono oggi, assumendo la cittadinanza di uno Stato? Ora, come si pretenderebbe che, in grazia di un'utopia, i diritti politici si acquistassero al presente a condizioni migliori di quando quell'utopia stessa fosse avverata?

Gli Stati moderni coesistono nel mondo con interessi distinti, spesso opposti. Come si potrebbe, dunque, partecipare contemporaneamente alla sovranità di più Stati? Come si potrebbe volere in uno ciò che si sarebbe costretti a disvolere in un altro? Finchè ciascun popolo veglierà armato alle sue frontiere, finchè ne vieterà il passo alle armi dello straniero, non potrà non vietare a questo anche l'esercizio di quei diritti, in forza dei quali, per dirla con una frase energica del Romagnosi, il citta-

dino vede una parte della corona posar sul suo capo (1). Di qui due principii di diritto pubblico generalmente accolti: il primo, che, per esercitare in uno Stato i diritti politici, è necessario assumerne la cittadinanza; il secondo, che, acquistata appena la cittadinanza nuova, si perde l'antica.

La Francia, nel 1793, in un accesso di dottrinarismo visionario, ammise al suffragio politico anche gli stranieri. Ora è generale, invece, presso gli Stati civili, il sistema della *naturalizzazione*, la quale si effettua, secondo i diversi Stati, con maggiore o minore solennità. In alcuni il conferimento ne vien fatto dal potere legislativo, in altri dall'esecutivo, in altri da questo o da quello ma con effetti diversi, e in altri dal potere giudiziario. Non spetta a noi addentrarci molto nell'esame di questa materia che più specialmente compete a un'altra disciplina, il diritto internazionale. Noteremo soltanto che finora si è sentito, e si sente generalmente ancora, il bisogno di tenere a battesimo con una certa solennità il cittadino novello, facendogli conferire i diritti politici dal Parlamento, dal Capo dello Stato o, in generale, dalle più alte autorità dell'ordine amministrativo. Si è creduto, generalmente, pericoloso per la libertà lasciare al governo o al Capo dello Stato la facoltà di conferire i diritti politici; e il Parlamento ha voluto, perciò, ingerirsene lui. Ma ora che le naturalizzazioni si vanno facendo sempre più frequenti, ora che certe diffidenze tra i diversi poteri ed organi dello Stato non hanno più ragion d'essere, ora che certe solennità non potrebbero se non creare ostacoli alla facile applicazione delle leggi, è da sperare che l'acquisto della cittadinanza in uno Stato straniero diventi una faccenda assai più semplice e spiccia che non sia stata fin qui.

Da noi c'è la naturalizzazione per legge e quella per

---

(1) Romagnosi. *Della cittadinanza e della forensità.* V.

decreto reale. Solo la prima conferisce l'elettorato. Ora, quando si pensi che, presso di noi, l'acquisto del potere politico è, si può dire, il solo effetto importante che la naturalizzazione produce, è facile convincersi che la naturalizzazione per decreto reale si riduce a poco meno di nulla. A ragione, perciò, il Lampertico propose in Senato che la naturalizzazione per legge fosse affatto abolita, tanto più che adesso quasi non si usa più, e che gli effetti politici da essa provenienti si attribuissero a quella per decreto reale. A questa innovazione, che a noi sembra giustissima, non potrebbe opporsi se non quella diffidenza tra i vari poteri ed organi dello Stato, la quale non aveva ragion d'essere che nei tempi in cui ardeva la lotta costituzionale tra il Parlamento e la Corona: lotta, peraltro, la quale non è stata veramente combattuta se non nella sola Inghilterra. La nostra legge elettorale politica, del resto, contiene un caso, in cui anche la naturalizzazione per decreto reale conferisce il potere politico: quello, cioè, in cui sia accordata ad Italiani, che, nè per nascita nè per origine, godevano dei diritti civili e politici nel regno.

B. - Capacità intellettuale.

Non può esercitare un diritto chi non sa che cosa esso sia e come vada esercitato. La capacità intellettuale, richiesta per gli atti concernenti il nostro patrimonio privato, non può non essere una condizione anche di quelli che concernono i beni materiali e immateriali del patrimonio della comunità. La capacità intellettuale importa una certa età, sanità di mente, e un certo grado, per quanto basso, di coltura.

Età. — Per l'elettorato politico la legge nostra richiede ventun anni. Della stessa età si contentano l'Inghilterra, la Francia, il Belgio, la Grecia, la Serbia, la Sassonia,

la Baviera, la Romania e gli Stati Uniti di America; l'Olanda ne vuole ventitrè, la Prussia e l'Austria ventiquattro; l'Impero germanico, la Spagna, il Portogallo, la Svezia, la Norvegia, il Canton Ticino, il Brasile, l'Argentina venticinque; la Danimarca trenta. L'Ungheria e la Svizzera, invece, si contentano di venti anni soltanto e alcuni Stati americani scendono fino a diciassette.

Quantunque il diritto di suffragio supponga la nozione di una cerchia più ampia di rapporti che non i diritti civili e, a differenza di questi, concerna, non un interesse privato, ma un interesse pubblico, non pare ci sia alcuna solida ragione per porre come condizione dell'elettorato un'età maggiore di quella richiesta per l'acquisto della capacità civile. L'età, poi, è naturale che sia diversa secondo i diversi popoli e la maggiore o minore precocità del loro sviluppo intellettuale.

Si è proposto di concedere la rappresentanza politica dei minori a coloro che ne hanno la rappresentanza civile. Ma quest'ultima è una necessità, altrimenti il patrimonio del minore mancherebbe di amministrazione e di difesa; quell'altra, invece, sarebbe una finzione superflua, giacchè, anche senza i minori o chi li rappresenti, non mancano elettori, nè resta privo di amministrazione e di difesa lo Stato. I diritti civili si fondano sull'individuo singolo e perciò, quando questo non può agire, è forza sostituirgliene un altro. I diritti politici, invece, si esercitano dalla persona collettiva, la quale resta viva ed operante anche se non possano agire alcune delle unità che la compongono. I criteri che informano la rappresentanza civile, cioè la tutela e l'interesse del patrimonio, sono chiari e sicuri; mancano, invece, dei criteri, su cui fondare la rappresentanza politica, salvo non ci si voglia rassegnare a permettere che il voto dato al rappresentante del minore sia un duplicato di quello concesso al rappresentante medesimo. Con quali criteri, infatti, potrebbe questi rappre-

sentare una volontà che la legge medesima riguarda come non esistente?

Alcuni Stati abbassano il limite dell'età, quando, anche prima di averlo raggiunto, la capacità intellettuale risulti altrimenti provata o possa presumersi. È nota la legge portoghese, dalla quale fu stabilito che, pur restando l'età dell'elettorato fissata a venticinque anni, i laureati, i funzionari civili e militari, i preti e i coniugati fossero elettori a ventuno. Nel Messico questi ultimi sono elettori a diciotto anni, a ventuno i celibi. Nella Bolivia e nel Perù gli ammogliati sono elettori a qualunque età.

A rigor di logica, poichè l'età è richiesta appunto come garanzia di capacità, una volta provata questa, non si può più vedere un ostacolo in quella, specie negli Stati presso i quali l'età richiesta per essere elettori è piuttosto elevata. Ma in quegli altri, dove non è, come nel nostro, mette conto ricordarsi che, per l'esercizio dei diritti politici, è necessario anche un po' d'esperienza. Sovente la coltura puramente scolastica, in fatto di politica, più che illuminare, pregiudica.

Giammai, però, l'età dovrebb'essere diminuita in grazia, non di una vera prova, ma di una semplice presunzione di capacità. Così, per ciò che riguarda gli ammogliati nel Messico e nel Portogallo, è strano davvero che la moglie porti in dote al marito un diritto non posseduto, per lo innanzi, nè dall'uno nè dall'altra, e che dall'unione di due incapacità sorga una capacità piena ed intera. Se si crede che si può esser capace anche prima dell'età stabilita dalla legge, si diminuisca questa età per tutti; come, se si crede che basti esser capaci di prender moglie per essere elettore, si stabilisca che l'età necessaria per l'elettorato sia la stessa di quella richiesta per il matrimonio.

Sanità di mente. — Su questo indispensabile requisito sarebbe puerile fermarsi a lungo. Tutte le legislazioni

escludono dall'elettorato gl' interdetti o inabilitati per infermità di mente.

All'infermità di mente alcuni han voluto pareggiare la sordità ed il mutismo e, tanto più, l'unione di entrambi. La sordità non implica necessariamente infermità mentale e il sordo può benissimo essere elettore. Il mutismo, invece, va sempre congiunto a una mente inferiore, essendo il linguaggio il più potente aiuto dell' intelligenza.

Una vera ingiustizia sarebbe quella, da cui son colpiti, implicitamente, i ciechi. Occorre fare in modo ch'essi possano votare, in presenza, per esempio, di pubbliche autorità obbligate a serbare il segreto. Questo strappo alla segretezza del voto non ci sembra gran fatto pericoloso, mentre ci sembra un dovere del legislatore impedire che l'incapacità elettorale sia fondata sopra una sventura, che non ottenebra, di solito, le facoltà della mente.

Coltura. — L' analfabetismo e l' ignoranza più crassa non sembrano ad alcuni ragioni sufficienti per non concedere a un cittadino l' esercizio del diritto di suffragio.

Limitando il voto, scrive il Calamandrei (1), si ha una democrazia annacquata. E, per condirla, vorrebb' egli servirsi dell'ignoranza? « Finchè una classe qualunque della società, egli dice, viene esclusa dal diritto elettorale, non è possibile affermare che l'elezione abbia luogo nel senso degl'interessi generali. » Certo, se si trattasse della vera esclusione di una classe, che avesse degl'interessi speciali, come, puta caso, la classe operaia, il Calamandrei avrebbe ragione. Ma chi sa dirmi quali siano gl' interessi speciali della classe degl'ignoranti? La partecipazione di costoro al suffragio sarebbe per essi medesimi altrettanto proficua quanto quella del minore alla nomina dei membri del consiglio di famiglia.

---

(1) CALAMANDREI. *Monarchia e repubblica rappresentative.* Parte II. Sez. III.

Si dice pure che per i diritti politici dovrebbe bastare quella stessa capacità che basta per i diritti civili (1). Questo vale quanto affermare che, per ben usare del proprio voto, non occorre capacità maggiore che per menare avanti alla meglio i propri interessi patrimoniali, contrarre matrimonio, obbligarsi, spiegare, insomma, la propria attività nella sfera del diritto privato.

Vediamo se ciò è vero. Prima di tutto, è facile osservare che, nell'esercizio dei diritti civili, la minore capacità può essere ed è, di solito, supplita dal senso dell'utile personale diretto. Di molti sciocchi suol dirsi che sono, però, abilissimi nel fare gl'interessi propri. All'uso buono o cattivo dei diritti privati tien dietro, a breve scadenza, il guadagno o lo svantaggio, i quali illuminano, così, e dirigono quell'uso. D'altra parte, quand'anche un danno si verifichi, esso è limitato ad una o a poche persone sole. A questo s'aggiunga che, se quasi mai si trovano nella famiglia e nella vita le tradizioni e gl'insegnamenti necessari al buon esercizio dei diritti politici, non c'è uomo, invece, anche se analfabeta, che non acquisti subito un concetto sufficiente, per quanto grossolano, anzi, spessissimo, tanto più praticamente utile quanto più grossolano, di quel che significhi menare avanti l'azienda domestica, vendere e comprare, contrarre obbligazione, far testamento, assumere i carichi dello stato coniugale. Non mancano, specie tra i campagnuoli, di quelli che conoscono benissimo tutte queste cose, mentre ignorano, fors'anche, che esiste un'Italia, che questa ha una capitale, una Camera, un Senato. La nostra potrà parere un'esagerazione, ma nessuno è più di noi dolente di aver dovuto, in parecchie contingenze, toccar con mano ch'essa è nient'altro che la pura verità.

Riguardo ai diritti politici, invece, la cosa è ben diversa.

---

(1) PROUDHON. *De la capacité politique de la classe ouvrière.*

Le conseguenze del proprio voto sono, di solito, così lontane che l'elettore quasi non le sente: in ogni caso, poi, pesano sulla generalità, il che, come dice il proverbio, scema la pena. Una scuola che c'impari a ben usare del diritto di suffragio, non la si trova, di solito, nè nella famiglia, nè nelle pratiche più comuni della vita. I diritti civili han per fondamento, in gran parte, il proprio io; i politici poggiano sopra una larga base altruistica. Il cattivo esercizio di questi produce effetti di natura assai più generale che non il cattivo esercizio di quelli. Se così è, come si può sostenere, che per aver diritto al suffragio deve bastare la capacità o, per dir meglio, l'istinto pratico necessario a tirare innanzi la vita e a fare le proprie faccende?

Altri hanno affermato che negli Stati sorti, come il nostro, dai plebisciti, le restrizioni al suffragio per mancanza di coltura sufficiente non hanno ragion d'essere, giacchè quel suffragio universale, che creò lo stato e ne scelse il capo, deve potere scegliere anche i rappresentanti della nazione. Questo scrisse, infatti, il Jacini (1). Ma a lui fu convincentemente risposto dal Padelletti (2) che lo scegliere tra la libertà e l'oppressione, tra una patria divisa e una patria unita, tra un principe italiano e un principe forastiero, non è cosa che richieda una speciale cciltura. Noi aggiungeremo, anzi, che basta, per questo, avere della dignità. Chi non vede, dunque, quanto questa scelta sia diversa da quella dei rappresentanti della nazione? Il Persico (3), inoltre, acutamente notava che, mentre colla elezione dei rappresentanti il popolo forma il potere che deve governare, coi plebisciti non fa che ratificare un fatto già compiuto in virtù di altre cause. Così, ai plebisciti

---

(1) Jacini. *Sulle condizioni della cosa pubblica in Italia dopo il 1866.*
(2) Padelletti. *Il suffragio universale* negli *Scritti politici.*
(3) Persico. Op. cit. cap. xv.

napoleonici precorsero il 18 brumaio e il 2 dicembre; e ai plebisciti italiani le rivoluzioni di Toscana e di Sicilia, le imprese di Garibaldi, la politica di re Vittorio e di Cavour.

Riguardo, poi, all'argomento tanto ripetuto, che anche gli analfabeti e gl'ignoranti han diritto al voto, perchè le leggi obbligano anche loro e pagano anch'essi allo Stato il tributo del loro denaro e, all'occorrenza, del loro sangue, noteremo che al moderno concetto dello Stato ripugna l'altro di una legge rappresentata come un peso, quasi come una tirannia, in premio dell'essersi sottomesso alla quale ciascuno abbia il diritto di consolarsi dell' essere tiranneggiato, diventando, per la sua piccola particella, tiranno. Le leggi ci sono pel bene di tutti e tutti ne debbono esser contenti, specie quelli che non saprebbero farle nè comprenderle. Il tributo alla patria del proprio denaro e del proprio sangue serve appunto a mantenere questo bene, che gl'ignoranti e gli analfabeti non saprebbero procurarsi da se medesimi, ma che non sono, per questo, meno obbligati a difendere.

E nemmeno ha valore il solito argomento che l'analfabetismo è un effetto dell'incuria sociale e che gl' ignoranti, spesso, non hanno alcuna colpa dell'ignoranza loro. A ciò ha già risposto uno dei più forti campioni della democrazia, lo Stuart Mill (1). Dopo aver detto che la società ha prima l'obbligo d'istruire e poi quello di concedere il voto, egli aggiunge: « Se la società ha trascurato l'adempimento di questi due solenni doveri, il più importante e il più fondamentale dei due dev' essere adempito per il primo: l'universale insegnamento deve precedere il suffragio universale. »

Posto, dunque, che una certa coltura è necessaria per aver diritto al voto politico, quale sarà il grado di essa?

---

(1) STUART MILL. *On the representative government.* Cap. VIII.

È questo il grave problema, su cui tanto si è disputato e che rimarrà eternamente insoluto per tutti coloro i quali credono che i problemi politici possano avere una soluzione matematicamente esatta.

L'Orlando critica a ragione il Padelletti, il quale dice esser necessarie nell'elettore « una intelligenza adatta alla funzione elettorale e una volontà libera nella sua azione ». Con questi criteri, osserva giustamente l'Orlando, nessun sistema di suffragio sarebbe abbastanza ristretto. « Nulla di più raro, aggiunge il citato scrittore (1), che un'*intelligenza* (si noti bene, un'*intelligenza*) adatta alla funzione elettorale, nulla di più difficile che la volontà di un elettore sia veramente libera. La nozione esatta di una questione sociale o politica è complicata e difficile quanto un problema di calcolo integrale o di meccanica celeste; forsanche è più difficile, in questo senso, che non basta una cognizione piena dell'argomento, una sagacia intellettuale non comune; ma bisogna che il sociologista sia relativamente scevro della infinita ed intricatissima rete di pregiudizi politici che impastoia e fuorvia le intelligenze degli uomini. »

Noi siamo pienamente d'accordo coll'Orlando. Quando si dice che l'elettore deve avere un'intelligenza adatta a fare una buona scelta, si stabilisce un criterio di capacità così assoluta che in nessun cittadino, osiamo dire, potrebbe riscontrarsi nella sua assolutezza. L'Orlando nota che il giudizio delle moltitudini è essenzialmente *emozionale*. L'universalità dei cittadini giudica le questioni morali, sociali e politiche più col sentimento che colla ragione; e nei suoi giudizi, perciò, c'è qualche cosa d'irriflesso, quasi d'involontario. L'Orlando cita come esempio di ciò il trionfo delle grandi verità del cristianesimo, dovuto non ai ricchi ed ai sapienti ma alle masse povere

---

(1) ORLANDO. *La riforma elettorale.* Lib. II. Capo IV.

ed incolte, a pastori e a pescatori. Egli conclude, perciò, ch' è un errore sostanziale la ricerca di un criterio *positivo* della capacità elettorale. Questo criterio, secondo lui, non esiste. « Tale studio, egli aggiunge, è di sua natura *negativo*, cioè determinare quale sia il momento, nel quale si possa, senza danno dello Stato, permettere che la coscienza popolare si estrinsechi *genuinamente* e *direttamente* sì che per una falsa nozione delle funzioni che compiono, o per condizioni economiche tali che ogni retto sentimento riesca affatto oscurato, l' uso del diritto elettorale non riesca dannoso alle moltitudini stesse popolari ed all' organismo dello Stato. »

L'Orlando ha avuto, senza dubbio, il gran merito di mettere in rilievo la parte che nella funzione elettorale ha e deve avere il sentimento, l'istinto nelle masse. È un errore quasi generale quello di voler trovare la capacità elettorale soltanto nell'intelletto e nella volontà, trascurando affatto il sentimento; però è anche un errore concedere a questo una parte maggiore di quella, alla quale ha diritto. Il sentimento, l'intelletto, la volontà debbono concorrere tutti e tre al retto esercizio del suffragio. Studiamo, dunque, un po' più da vicino questo fattore, da molti trascurato, della capacità elettorale, cioè l'istinto conoscitivo delle masse.

Prima di tutto il posto, che ha avuto il sentimento popolare nel trionfo del cristianesimo e in tutte le rivoluzioni politiche, è meno importante di quello che gli si potrebbe accordare in un'elezione di deputati. Le grandi rivoluzioni politiche e sociali non recano sul loro stendardo che una verità, un aforisma, spesso una parola sola contenente un altissimo principio di giustizia. Le idee madri di una rivoluzione sono idee semplicissime, di una evidenza intuitiva, quantunque disconosciuta per lungo tempo. Ecco perchè la massa del popolo ne afferra facilmente il significato. Aggiungete a questo che, prima che una rivoluzione scoppi

e prima che una grande verità politica o sociale si faccia strada, occorre che le masse abbiano a lungo e duramente sofferto per uno stato di cose non conforme a giustizia; occorre tutta una serie infinita di patimenti e di dolori, che spingano i soffrenti ad insorgere meno per la coscienza della verità di un principio nuovo che per l'odio contro di quello, su cui si fonda l'assetto di governo divenuto insopportabile ai più. Perchè il cristianesimo trionfasse, bisognò che il suo trionfo fosse preceduto da tutte le grandi ingiustizie brulicanti in seno alla decadente società romana; bisognò tutta una lunga, varia, tormentosa preparazione storica, che facesse *sentire* alle masse, colle prove di tutti i giorni, colle trafitture dolorose di tutte le ore, la forza delle verità bandite da Cristo. E dicasi lo stesso delle altre rivoluzioni. Chi spassionatamente le studi, si convincerà che le masse hanno piuttosto il sentimento di ciò che è ingiusto anzichè di ciò che è giusto, appunto perchè sanno ciò che le fa soffrire e ignorano ciò che potrebbe farle godere; esse son capaci di dire quello che non vogliono, ma hanno bisogno di alcuni spiriti eletti, che additino loro quello ch'esse debbono volere. Ecco perchè il motto che i rivoltosi recano sulla loro bandiera, il diritto ch'essi reclamano, sono un motto e un diritto suggeriti loro da pochi uomini d'intelligenza superiore, ed ecco perchè è facile traviare le moltitudini. Nelle rivoluzioni, adunque, il sentimento popolare è naturale che abbia una grandissima parte, giacchè esse sono precedute da tutta una serie di dolori e prodotte da tutta una serie di bisogni fortemente *sentiti*. Le masse si ribellano, non in forza di un principio, ma in forza di una sofferenza, perchè i retti principii sono intravisti da pochi, le sofferenze sole possono esser provate da tutti. Se quei pochi potessero facilmente persuadere gli altri della giustizia dei principii loro, quante sofferenze sarebbero evitate! Ma i mutamenti sociali e politici han bisogno, per attuarsi, anche del concorso di coloro che

non ne saprebbero prévedere la necessità, e perciò è indispensabile che costoro *sentano* tale necessità, cioè soffrano. Ora, un buon legislatore deve intendere ed evitare le sofferenze del suo popolo, e tanto più vi riuscirà, quanto più saprà sostituire l'azione dei capaci, che prevedono i mali, a quella degl'ignoranti, che han bisogno di *sentirli*.

Ma v'ha di più. Le grandi idee motrici di tutte le rivoluzioni non solo sono semplicissime, non solo presuppongono una lunga esperienza di dolori, ma sono, per giunta, precedute da un paziente lavorìo di volgarizzazione. I pochi uomini superiori, nella mente dei quali quelle idee balenano per la prima volta, hanno bisogno di popolarizzarle, di sminuzzarle alle masse come un pane quotidiano, di mostrarne la verità in tutte le più minute combinazioni della vita. E queste masse, di cui tanto si celebra il sentimento e il retto giudizio, fanno per secoli interi orecchi da mercante e si mostrano riottose e non vogliono lasciarsi persuadere e gridano il *crucifige* addosso a coloro che si sforzano d'illuminarle. Tutti sanno da quale indefesso lavorìo di volgarizzamento popolare dei principii astratti fu preceduta la rivoluzione francese e tutti sanno che Cristo, il più paziente degli apostoli della civiltà, si valeva delle parabole. Eppure il popolo, ch'egli s'era sforzato d'illuminare, vedendolo crocefisso, e interrogato se preferisse la liberazione sua o quella del ladro Barabba, gridò che si liberasse Barabba!..... Adunque, perchè lo stato potesse aspettarsi dal sentimento popolare quell'aiuto che vi trovò il cristianesimo, bisognerebbe che popolarizzasse al più possibile la giusta nozione delle libertà politiche e che intendesse all'educazione del cittadino così come il rabbino di Galilea intendeva a quella del cristiano.

C'è, dunque, una grande differenza tra la parte che ha l'istinto conoscitivo delle masse nelle grandi rivoluzioni e nei casi straordinari, e quella che può avere nel caso ordinariissimo dell'elezione di un deputato. « Dans un grand

danger — così il Sismondi (1) — dans une profonde émotion, l'instinct pour reconnaître la grandeur ne manque point aux masses, et le génie arrive souvent sans peine à sa vraie place. Mais il est rare que les questions politiques inspirent en même temps au peuple le sentiment du danger et le besoin de la confiance. » E poco appresso: « Comptez les voix en Espagne et en Portugal, elles étaient encore hier pour le maintien de l'inquisition. Comptez-les en Russie, elles seront pour le despotisme du czar. Comptez-les partout, elles seront pour les lois, pour les habitudes locales qui ont le plus besoin d'être corrigées; elles seront pour les *préjugés*; il semblait que ce nom réservé aux opinions adoptées par le vulgaire sans être discutées en disait assez; il suffisait pour nous apprendre que les masses s'en tiennent à des opinions toutes faites, que le petit nombre des penseurs seulement s'élève au-dessus d'elles pour les juger de nouveau. »

Tuttavia, pur non dando al giudizio *emozionale* delle moltitudini tutto quel valore che sembran dargli alcuni, noi crediamo che gravi ragioni consiglino di fare ad esso una larga parte nella elezione dei rappresentanti della nazione. Ed ecco come e perchè.

La maggior parte degli scrittori, analizzando la funzione elettorale allo scopo di determinare le attitudini e le conoscenze ch'essa richiede, dice ch'essa importa queste tre cose: un concetto chiaro delle condizioni e dei bisogni attuali dello stato, la capacità di scegliere gli uomini meglio rispondenti a queste condizioni e a questi bisogni, una nozione esatta di ciò che è e di ciò ch'è chiamato a fare un deputato.

Pigliando alla lettera l'analisi di questi scrittori, il giudizio degli elettori sarebbe difficilissimo, giacchè non solo essi

---

(1) SISMONDI. *Etudes sur les constitutions des peuples libres.* Prèmier essai.

dovrebbero essere al corrente di tutti i più minuti bisogni dello Stato, non solo dovrebbero scegliere degli uomini eminenti, ma dovrebbero designare proprio quelli tra i più eminenti cittadini, i quali hanno le attitudini richieste dai bisogni attuali della nazione. Osiamo dire che di una scelta siffatta pochissimi e, forse, nessun cittadino sarebbe capace. Bisognerà per questo rinunziare ai benefizi del governo rappresentativo? Fortunatamente la cosa è più semplice di quello che si crede. Agli elettori non si chiede e non si può chiedere ciò che nessuno, forse, di essi potrebbe dare. Come gli antichi legionari sceglievano per acclamazione il generale, il *dux*, l'*imperator*, che poi li conduceva alla vittoria, quantunque non fossero degli abili strateghi capaci di prevedere tutte le esigenze della guerra, alla quale movevano; così il corpo elettorale non ha bisogno, per fare una buona scelta, di rendersi minuto conto delle esigenze dello Stato: basta ch'esso designi gli uomini che crede più eminenti. Se i bisogni attuali dello Stato sono quelli ordinari di ogni organismo politico, tutti gli uomini eminenti scelti dagli elettori debbono potervi provvedere. Se, al contrario, lo Stato versa in condizioni eccezionali e gravi, questa eccezionalità e questa gravità risalterà facilmente agli occhi dei più, e il corpo elettorale non stenterà a rendersene conto e ad adattare ad essa la sua scelta. Ciò posto, quello che agli elettori si domanda, è un atto della mente assai più semplice che certi scrittori non abbiano immaginato: scoprire le qualità eminenti di un cittadino e designarlo. Senza dubbio occorre ancora che i cittadini, i quali sono dagli elettori reputati forniti di eminenti qualità, lo siano davvero. Ma, chi ben guardi, se, molte volte, il giudizio degli elettori non corrisponde sufficientemente alla realtà, ciò dipende, di solito, da ragioni estranee alla capacità di scelta del corpo elettorale. E queste ragioni possono, a parer nostro, ridursi principalmente a due: la poca attività, anzi l'inerzia dei buoni,

e l'intrigo. La scelta degli elettori riuscirebbe, senza dubbio, assai più corrispondente alla realtà, se tanta parte dei migliori elementi della nazione non si tenesse lontana dalle lotte politiche e scendesse in campo con quell' attività pugnace, che da noi, pur troppo, sembra una prerogativa dei mediocri. Non si può certo far colpa agli elettori ch'essi lascino da parte tanti eminenti cittadini, quando sono costoro che non si fanno vivi abbastanza. Il difetto della scelta non dipende, in tal caso, dalla poca capacità del corpo elettorale. L'altra ragione è l'intrigo, l'affarismo, la briga, la prevalenza dei sentimenti egoistici. Tutti quegli elettori, i quali cercano nel deputato un uomo che faccia gl'interessi loro anzichè quelli della nazione, non si può dire davvero che siano incapaci alla scelta di un buon rappresentante. Anche qui non è da far questione di poca coltura, di poca capacità del corpo elettorale. Se i buoni non fossero così inerti, se gl'intriganti non fossero così numerosi ed attivi, noi siamo, ardiremmo dire, sicuri che le scelte degli elettori sarebbero corrispondenti ai veri bisogni della nazione. Ora, l'intrigo e l'inerzia dei buoni non si evitano, rifiutando di riconoscere la capacità di scelta a chi la possiede. Il primo riguarda non la capacità intellettuale degli elettori, ma la loro moralità e la loro indipendenza; la seconda è un difetto imputabile a quegli stessi i quali ostentano tanto disprezzo e tanta avversione pel corpo elettorale. Nè si dica che l'uomo colto diventa più difficilmente vittima dell'intrigo. L'elezione di un deputato è, come abbiamo visto, una cosa assai semplice e, per fare una buona scelta, occorre assai più onestà che capacità. I partigiani di un suffragio molto largo, anzi, affermano che esso diminuirebbe le corruzioni, essendo più difficile corrompere i molti che i pochi. A questo concetto, secondo scrive Aristotele (1), s'ispirarono gli Ateniesi nel rifor-

(1) ARISTOTELE. *La costituzione degli Ateniesi.* XLI.

mare per l'undecima volta la loro costituzione, che fece una larghissima parte al popolo nelle pubbliche faccende (*εὐδιαφθοράτεροι γὰρ ὀλίγοι τῶν πολλῶν εἰσὶν καὶ κέρδει καὶ χάρισιν*). E in quest'affermazione c'è, senza dubbio, una gran parte di vero, quantunque, ove la si pigliasse tanto alla lettera da accordare il voto anche a coloro che non possono farsi un giusto concetto della sua importanza e che sono, perciò, proclivi a porlo al servizio di questo o di quello, si rischierebbe di accrescere il numero dei corruttibili a scapito di quello degl'incorruttibili.

Se, dunque, secondo le idee finora esposte, la capacità dell'elettore non deve consistere che nello scoprire le qualità eminenti di un cittadino e designarlo, è facile vedere quale larga partecipazione possa concedersi, con questi criteri, a tutte le diverse classi del popolo all'esercizio del potere politico. Ove la capacità elettorale volesse determinarsi coi criteri assoluti di certi scrittori, il numero degli elettori diventerebbe così ristretto che il governo rappresentativo si ridurrebbe a una vera oligarchia. Il grande vantaggio e la grande esigenza di questa forma di governo sta appunto nella larga partecipazione del popolo al potere politico, in questa ondata, diremo così, di sentimento e di volontà popolare, che rinfresca, volta a volta, l'organismo laborioso dello Stato. Quando il potere politico è in mano di pochi, predominano, naturalmente, i criteri unilaterali ed egoistici. Cosa importa che quei pochi siano capacissimi? Non si tratta di vedere se essi sappiano fare ciò che torna utile alla comunanza, ma se lo faranno. Le oligarchie sono state quasi sempre composte di uomini abilissimi, ma forse che si sono mostrate, perciò, più sollecite del comun bene? Il governo rappresentativo, adunque, esige una larga partecipazione del popolo al potere politico, e noi crediamo che questa partecipazione sia resa larghissima, quando la capacità elettorale venga determinata coi criteri da noi esposti di sopra.

In una nazione civile la capacità, di cui parliamo, dovrebb'essere posseduta da tutti i cittadini o, per lo meno, un così scarso numero di cittadini ne dovrebb'essere sfornito, che non varrebbe la pena di stabilire, per cagion di essi soltanto, delle limitazioni, e potrebbe senz'altro adottarsi il suffragio universale. Alcune nazioni, come la Francia e l'Inghilterra, si trovano vicinissime a raggiungere questo livello minimo di capacità elettorale. Lo stesso non può dirsi dell'Italia, nelle statistiche della quale il numero degli analfabeti raggiunge ancora cifre elevatissime, e dove l'istruzione, pur troppo, è assai meno diffusa che non presso parecchi altri Stati.

Chiameremo noi gli analfabeti al suffragio? Su questo argomento non ci sembra necessario intrattenerci a lungo. Il saper leggere e il sapere scrivere sono come la vista e la parola della mente. Chi non possiede queste due nozioni elementarissime, è un cieco dell'intelletto. Il saper leggere è per lui una qualità così peregrina, il deciferare i geroglifici di uno scritto gli sembra tale un miracolo, che tutti coloro i quali ne sono capaci, son da lui giudicati senz'altro degli uomini superiori. E, com'egli vede un ingegno superiore anche nella più elementare manifestazione dell'intelligenza, come per lui chi sa leggere e scrivere è già un facitor di miracoli, così egli, invitato a scegliere tra diverse persone che sanno tutte tener la penna in mano, è affatto inetto a graduare il suo giudizio. Egli le vede tutte tanto in alto da non poter fare differenza tra loro. Tutt'al più potrà giudicare dai segni esteriori e dare, a mo' d'esempio, la preferenza a chi veste la giamberga su quello che veste la *blouse* dell'artigiano; ma, facendo ciò, egli non giudica da sè, ma ricorre al patrimonio comune dei giudizi già fatti da altri e, spesso, fatti male. Ai partigiani incondizionati del suffragio universale noi consiglieremmo di avvicinare per poco uno dei nostri contadini analfabeti e di parlargli di qualcos'altro che dei suoi

cavoli e del suo frumento. Si dice che non mancano analfabeti forniti di un mirabile senso pratico. Ed è verissimo, giacchè anche gl'ignoranti si mostrano capacissimi, sovente, nelle faccende private, appunto perchè in queste sono una guida sufficiente le tendenze egoistiche e l'istinto della propria conservazione. Spaventeremmo i lettori, se fossimo capaci di ritrarre al vivo lo stato di abbiezione dell'analfabetismo italiano. Un uomo che nulla sa da sè, ma o ignora tutto ciò che concerne gl'interessi più vitali del suo paese, o appena ne arriva a conoscere qualche cosa, tendendo qua e là l'orecchio e pigliando i vocaboli a frullo; un uomo, le cui idee politiche, se pure ne ha, non sono che un sentito dire, e che, dinanzi alle molteplici manifestazioni scritte della vita pubblica, le quali formano i quattro quinti di questa, ha sempre bisogno di un traduttore, di rado paziente, anche più di rado fedele, ch'egli, per giunta, non sempre troverà, e quasi mai si piglierà la pena di cercare; un uomo siffatto non saprebbe cosa farsene del suffragio, che gli si vorrebbe accordare. Le classi analfabete sono, bisogna riconoscerlo, in uno stato di grande inferiorità e, spesso ancora, di abbiezione. Ciò è doloroso, senza dubbio, e gli sforzi dell'uomo di Stato debbono essere diretti sopra tutto a sollevare queste classi dalla loro inferiorità, a istruirle, a educarle; ma concedere loro il voto non si può, nè si deve, perchè non v'ha nulla di così pericoloso quanto il conferire un diritto a chi non ha la coscienza necessaria a bene esercitarlo. Se qualche cosa, per ora, si deve chiedere, è che le classi infime si educhino e s'istruiscano, non già che votino.

La nostra legge stabilisce un limite di capacità piuttosto basso, consistente nell'aver frequentato l'insegnamento elementare obbligatorio. Stabilisce, poi, delle presunzioni, proclamando senz'altro capaci tutti coloro che esercitano una professione liberale o un ufficio qualunque, pel quale sia necessario presupporre un sufficiente corredo di cognizioni.

Si è proposto di estendere il suffragio a tutti quelli che sanno leggere e scrivere. Ma tra costoro parecchi sono di poco superiori agli analfabeti e si trovano, perciò, quasi nelle identiche condizioni di costoro. Inoltre, e questo ci sembra assai grave, non può dirsi che il bisogno di un allargamento del suffragio sia sentito da coloro, in favore dei quali si vorrebbe introdurlo. Ciò prova che non è nata ancora in essi la coscienza di un tanto diritto. Le franchigie politiche bisogna conquistarsele o, per lo meno, mostrar di desiderarle. Questo desiderio non esiste punto nelle nostre classi più basse. Parecchi di coloro che posseggono, presso di noi, il diritto di suffragio sono già così svogliati nell'usarne, che un allargamento di questo diritto contribuirebbe a diminuirne la considerazione e ad accrescere l'incuria generale.

Quando abbiamo detto che la capacità dell'elettore deve consistere in niente altro che nello scoprire le qualità eminenti di un cittadino, noi abbiamo stabilito il limite minimo della capacità elettorale. Ma gli sforzi dell'uomo di Stato debbono tendere a raggiungere, per quanto è possibile, il limite massimo, consistente appunto in quel criterio assoluto di capacità, che noi abbiamo censurato come punto di partenza, ma che crediamo, però, debba essere riguardato come il punto d'arrivo, cui il legislatore deve sforzarsi di condurre il suo popolo. È questo un problema gravissimo, la cui soluzione spetta all'ordinamento dell'istruzione e dell'educazione pubblica in uno Stato.

Conchiudendo, noi crediamo inopportuno e nocivo, nello stato presente delle cose, ogni allargamento di suffragio, tanto più che non può dirsi esista una vera opinione popolare che lo reclami. Crediamo, d'altra parte, che l'istruzione pubblica dovrebb'essere impartita informandosi ai criteri di una vera *educazione civile:* argomento questo che tratteremo, forse, in altro lavoro. Qui diremo soltanto che troppo si dimentica dai nostri odierni statisti l'aureo afo-

risma dello Stagirita (1): « Il mezzo più efficace per conservare la costituzione di uno Stato è quello di educare la gioventù a tenore della costituzione. »

C. - **Moralità.**

Senza la moralità è inutile la stessa capacità intellettuale dell'elettore. Coloro che sono o si presumono sforniti della moralità necessaria al retto uso del voto, formano la categoria degl'*indegni.*

Ora, come si fa a stabilire questa *indegnità?* La presunzione di onestà accompagna ogni cittadino. Essa non può, quindi, essere infirmata che da gravi e fondate ragioni. Queste, a parer nostro, potrebbero raggrupparsi in tre categorie: 1ª *degradanti restrizioni di libertà*, 2ª *sottoposizione a processo penale e condanne penali*, 3ª *mestieri e abitudini disonoranti.*

Potrebbe dirsi che alle tre categorie di presunzioni da noi stabilite ne andrebbero aggiunte delle altre. Quando si sappia, per esempio, che un elettore ha trattato con chi voleva corromperlo, la presunzione, ci si dirà, non è forse più diretta che nei vostri tre casi? Ma questo tentativo di corruzione attiva o passiva, osserviamo noi, in una buona legislazione deve poter costituire un fatto punibile, e perciò, quando sia sufficientemente provato, dar luogo a sottoposizione a processo e, quindi, a condanna. Rientriamo così nella seconda categoria delle nostre presunzioni. E, difatti, a uscire da quelle tre categorie, si rischia di cadere nell'arbitrario e di stabilire delle incapacità elettorali sopra una fama vaga, alimentata, fors'anche, o creata di pianta dalle animosità di partito.

Esaminiamo, dunque, le tre diverse categorie di presunzioni da noi stabilite.

---

(1) ARISTOTELE. *Politica.* Lib. V.

Degradanti restrizioni di libertà. — Non tutti i cittadini godono della stessa libertà. Quando ciò accada per motivi punto disonoranti, non c'è nulla a ridire. Ma può darsi che questi motivi disonoranti ci siano, e allora il fatto che si è stati, in forza di essi, costretti a limitare la libertà di un cittadino, fornisce una presunzione più o meno grave contro la moralità di lui.

Alcuni hanno visto una nota degradante nelle restrizioni, a cui va sottoposto il prodigo, ed hanno proposto, perciò, di privarlo del diritto elettorale. Basta consultare l'opinione pubblica per vedere quanto quest'affermazione sia lontana dal vero. Non solo la prodigalità non esclude la libertà e l'integrità mentale, ma essa nasce, di solito, più da un'esagerazione dei buoni istinti che dal predominio dei cattivi. Il prodigo è, quasi sempre, di animo generoso. Nessuno oserebbe vedere in lui un uomo degradato, e sarebbe ingiusto, perciò, privarlo del voto.

Una vera restrizione degradante della libertà individuale è nell'*ammonizione*. Si è sempre procurato di circondare questo istituto delle maggiori possibili garanzie; però la sua stessa natura di provvedimento di buon governo rende necessario un largo potere discrezionale nell'autorità che ammonisce. Se si sottoponesse l'ammonizione a troppe formalità, la sua utilità pratica sarebbe affatto distrutta. È nella stessa sua natura ch'essa manchi di quasi tutte le garanzie di un vero e proprio giudizio ed abbia qualcosa di sommario. Il pubblico dibattimento, i necessari gravami, tutto, insomma, ciò che si è sempre stimato indispensabile a garantire la libertà individuale contro gli arbitrii del potere esecutivo, manca affatto nell'ammonizione. Essa potrebbe, come ben disse l'onorevole Cancellieri, diventare un'arma liberticida nelle mani di un ministero reazionario. Pericoloso, quindi, sarebbe il farne un motivo d'incapacità politica. Veramente noi non crediamo che riuscirebbe molto facile trovare tra gli ammoniti delle brave

persone ingiustamente colpite. I fulmini che si scagliano contro gli arbitrii della polizia e del governo, sono, molto spesso, un'arma di partito. A ogni modo, ove l'ammonizione si tirasse dietro l'incapacità elettorale, chi assicura che il governo non ne abuserebbe per i suoi fini politici?

Se l'ammonizione non può trarsi dietro l'incapacità all'elettorato, non è a dire lo stesso del *domicilio coatto*. Questo non colpisce o, almeno, non dovrebbe colpire se non coloro che hanno già riportate delle condanne per non lievi delitti; e, d'altra parte, la sua natura stessa di relegazione dal resto dei cittadini importa che quelli che vi sono assegnati, non possano essere ammessi a votare. Le elezioni desterebbero quasi un senso di nausea, se, grazie ad esse, si vedessero affluire dai loro luoghi di relegazione queste turbe di coatti. Sarebbe, per lo meno, assai strano che quelli i quali son giudicati incapaci di esercitare in unione coll'universalità dei cittadini tutti gli altri diritti, venissero loro accomunati proprio nell'esercizio del più nobile e grande. Nè a ciò riparerebbe l'espediente di far votare i coatti nel luogo stesso dove si trovano. L'esercizio del voto importa delle relazioni tra il candidato e i suoi elettori. Ora, chi vorrebbe far propaganda della sua candidatura in una colonia di coatti? E, dove pure si trovasse un tale uomo, non entrerebbe nella Camera con una nota d'infamia sulla fronte, che basterebbe a contaminare tutta l'assemblea?

Un'ultima disonorante restrizione di libertà è quella, cui si va soggetti in seguito a fallimento. La personalità giuridica del fallito, infatti, soffre parecchie importanti diminuzioni, determinate dal codice di commercio. Si è detto che il fallimento disonora soltanto quando ad esso vada unita la bancarotta, e che l'unica ragione, per cui si escludono dall'elettorato i falliti, è lo stato di dipendenza in cui essi vengono a trovarsi. Se così fosse, non dovrebbero perdere la capacità elettorale tutti coloro i quali trovan modo di vivere indipendentemente e onestamente anche

dopo esser falliti: quelli, per esempio, che sono accolti in casa dai genitori, dai figli, da parenti, infine, che si offrano di mantenerli. Se si dicesse che costoro si trovano in uno stato di dipendenza, bisognerebbe dire che neanche i figli mantenuti a spese del padre sono indipendenti abbastanza, e negare, quindi, il voto anche a loro. La verità è che una presunzione disonorante al fallimento si accompagna sempre. Prova ne sia che il fallito ha bisogno di riabilitarsi. La piaga dei fallimenti, dirò così, strategici, si è, al giorno d'oggi, fin troppo diffusa ed è perciò che, anche quando non vi sia bancarotta, restan sempre dei gravi dubbi sull'onestà del fallito. Dal nostro discorso logicamente discende che il fallito non dovrebbe, prima della riabilitazione, riacquistare il diritto di suffragio pel solo fatto del concordato, il quale, di solito, non è che una transazione imposta ai creditori dalla forza delle circostanze. È contraddittorio, infatti, com'ebbe a notare nella Camera Alta il Miraglia, che colui il quale non può entrare nei locali della borsa, non ottenere alcun impiego di contabile negli uffici pubblici, non essere impresario di pubblici spettacoli; colui, infine, che è colpito da una sfiducia non solo generale, ma legale, possa essere ammesso alle urne. Noi aggiungiamo che l'esclusione di un tale uomo dall'elettorato, finchè egli non sia riabilitato completamente, contribuirebbe a rendere più generale che non sia, il convincimento che gl'interessi della nazione hanno esigenze anche maggiori e debbono essere anche meglio salvaguardati che non gl'interessi patrimoniali degl'individui, e che il suffragio, quest'altissima funzione civile, richiede una presunzione di moralità per lo meno uguale a quella richiesta per l'esercizio di tanti altri minori diritti.

Condanne penali e sottoposizione a processo penale. — Prima di parlare degli effetti che la condanna o la sottoposizione a processo per reati può produrre sulla capacità elettorale, è necessario stabilire di quali reati debba trattarsi.

Abolita l'antica tripartizione in crimini, delitti e contravvenzioni, la scienza penale moderna divide i reati in due sole categorie, delitti e contravvenzioni. Queste ultime, perchè si fondano sul fatto materiale senza risalire alla ricerca subbiettiva del dolo ed anche perchè costituiscono delle lievi infrazioni della legge, non possono fornirci alcuna presunzione apprezzabile riguardo alla moralità dell'agente.

Restano, dunque, i delitti.

Si è disputato se possano i delitti politici produrre incapacità elettorale. Da alcuni si è risposto di no, adducendosi la ragione che l'opinione pubblica non reputa questi delitti disonoranti; anzi, spessissimo, i rei dell'oggi sono i martiri del domani.

Noi faremo, prima di tutto, una distinzione. Dei delitti politici alcuni potrebbero chiamarsi *antinazionali*, altri *anticostituzionali*. I primi, offendendo il sentimento di nazionalità, sul quale si fonda, come abbiamo visto, uno dei requisiti della capacità elettorale, non possono non influire su di questa. Esempi di tali delitti sono: il portar le armi contro la patria, lo spionaggio, l'aiuto a uno stato nemico, e via dicendo. Coloro che commettono questi delitti, non potranno mai esser gabellati per martiri; essi non sono che dei traditori della patria. I delitti *anticostituzionali*, invece, sono quelli che si commettono contro i poteri costituiti dello Stato e l'ordinamento interno di esso, quale risulta stabilito dalla costituzione. Anche questa specie di delitti, come noi vedremo, deve cagionare l'incapacità politica, però questo accade per ragioni non in tutto identiche a quelle che valgono per l'altra, e perciò le due specie non vanno confuse. Inutile aggiungere, poi, che i delitti contro la sicurezza dello stato possono essere, al tempo stesso, *antinazionali* e *anticostituzionali*, come quando si offre aiuto a stato straniero che vuol distruggere la nostra costituzione.

Distinti, adunque, i delitti *antinazionali* da quelli *anticostituzionali*, vediamo se l'incapacità politica, che non può non tener dietro ai primi, debba tener dietro anche ai secondi.

Le costituzioni politiche hanno, come gl'individui, diritto alla propria conservazione. Se esse lasciassero scoverto il fianco agli attacchi, mancherebbero di quella stabilità ch'è necessaria al progresso medesimo delle libere istituzioni. Come nel passo dell'uomo un piede resta fermo mentre l'altro si muove, così alla civiltà progrediente occorrono dei punti di appoggio, occorre qualcosa di stabile e di fisso, che renda possibile il movimento in avanti. Chi potrebbe camminare sopra una palla che rotolasse continuamente sotto i suoi passi? Ora, il punto d'appoggio necessario al progredire delle libere istituzioni è nella resistenza che una costituzione politica oppone alle manie innovatrici. Questa resistenza sembra in contradizione col progresso delle idee; eppure, se le idee nuove potessero attuarsi immediatamente, se non trovassero ostacoli in quelle che le precedettero, è da credere che non ne opporrebbero neanche a quelle che immediatamente vengono dopo di loro; e così, per cercar sempre la felicità nel domani, sempre la si escluderebbe dall'oggi. La costituzione, adunque, ha il diritto di difendersi, e questo diritto non trova un limite se non nel rispetto che tutte le costituzioni debbono alla libertà del pensiero. È in omaggio a questa libertà appunto che nessuna costituzione potrebbe sancire l'ineleggibilità dei suoi avversari politici; ed è in omaggio a questa libertà che il papalino, il monarchico, il repubblicano e il socialista sono tutti ugualmente elettori ed eleggibili. Ma, quando la costituzione non dà ai suoi amici maggiori diritti che non ne dia ai suoi avversari, può bene porre ai secondi questo dilemma: o a voi non bastano, per farvi valere, le vie legali, e allora, uscitine per esercitare una violenza, non potete

pretendere di rientrarvi per esercitare quel diritto, che vi era stato concesso appunto perchè alla violenza non faceste ricorso; o le vie legali vi bastano, e allora perchè ricorrete alle illegali?

Ciò posto, noi crediamo che l'essere un delitto di sua natura anticostituzionale non sia una ragione, per cui al colpevole non possano negarsi le franchigie elettorali garantite da quella costituzione appunto, che il suo delitto offese.

Passiamo, ora, ai delitti comuni. La nuova scuola penale positiva ha introdotta una distinzione che a noi sembra d'importanza non lieve, facendo differenza tra i delitti generati da *pravo impulso* e quelli generati da *impulso non pravo*. È chiaro che la perdita dei diritti politici dovrebbe tener dietro soltanto alle condanne per delitti generati da pravo impulso; e il delitto, poi, dovrebbe presentare una certa gravità. La riabilitazione, in ogni caso, dovrebbe ridare al riabilitato i diritti politici perduti.

Oltrechè per condanna, si può essere impediti di esercitare il diritto di suffragio per sottoposizione a processo penale, quando le prove siano abbastanza gravi e l'imputato si trovi detenuto. Sarebbe strano, infatti, che il giorno delle elezioni aprisse le porte delle carceri a tutti i detenuti non ancora giudicati. Ch'essi non possano, pel momento, recarsi a votare, è cosa che sembrerà naturalissima a chiunque ha un giusto concetto delle esigenze della libertà e tranquillità pubblica e sa il valore che deve accordarsi a certe convenienze politiche.

Mestieri e abitudini disonoranti. — Per le esigenze della moderna civiltà è forza, pare, riconoscere come leciti certi mestieri che tutti, nondimeno, giudicano disonoranti. Non spetta a noi discutere su di ciò. Il certo si è che ad essi si accompagna una nota d'infamia e che quelli i quali volontariamente si bollano di questa nota la fronte, rivelano una grande degradazione morale.

Il Belgio e la Romania escludono dall'elettorato i te-

nitori di postriboli, ed a ragione. Che essi debbano tollerarsi in moltissimi casi, non importa che debbano tollerarsi ancora nelle elezioni. Il diritto elettorale, più che della stessa perversità, deve temere della mancanza di ogni senso di dignità umana. Questo senso, alle volte, è, anche nei perversi, pegno di fierezza, d'indipendenza, di onestà nelle decisioni. Invece, quando esso manca, c'è da aspettarsi tutto. Ora, chi oserebbe affermare ch'esso esista nei tenitori di postriboli, nei lenoni e in altra gente siffatta? La coscienza universale di rado s'inganna: essa scusa il ladro, scusa la prostituta, scusa finanche l'assassino, ma ha una ripugnanza invincibile per costoro. Reclamerebbero anch'essi, dunque, il diritto di nominare un rappresentante? Ma e di che? Forse delle loro lordure? È quasi incredibile che chi volesse comprar dei voti tra simil gente, otterrebbe un rifiuto. Uno di questi mercanti di carne umana, il quale dicesse: « Io non vendo il mio voto! » farebbe ridere. Questo senso, benchè elementarissimo, di dignità, riuscirebbe grottesco, quasi, in un uomo così vile e parrebbe snaturare, ci si passi la parola, la fisonomia di lui.

Anche le abitudini e la condotta generale di un uomo possono essere un segno della sua immoralità, ma esse, di solito, non potrebbero fornirci una presunzione abbastanza sicura riguardo al cattivo uso che un tale uomo farebbe del suo voto. Il Paraguay non ammette al suffragio gli ubbriaconi di abitudine, e ciò per la suggestionabilità di coloro che si lasciano agevolmente ubbriacare. Da noi una disposizione siffatta offenderebbe la coscienza comune. Certo, se uno va a dare il voto barcollando pel vino bevuto, deve poterglisi impedire l'esercizio di un diritto, di cui non ha più coscienza. Come pure, se l'abitudine di bere ha ridotto un uomo in uno stato d'intontimento perenne, vuol dire ch'egli sarà escluso dal suffragio per infermità di mente. Ma se l'ubbriachezza, anche abituale, non gli toglie

la coscienza dei propri atti, sarebbe ingiusto privarlo del voto per un vizio che non importa necessariamente mancanza del senso morale indispensabile a bene esercitare il suo diritto. E lasciamo questo argomento per non mostrare di volerla fare da moralizzatori, quantunque di un po' più di moralità nel corpo elettorale ci sarebbe, forse, bisogno.

Concluderemo, tuttavia, affermando che un mestiere, anche lecito, il quale importi mancanza di quel senso morale che è necessario all'esercizio del voto, deve poter cagionare la perdita di questo.

D. - **Indipendenza.**

Non basta che l'elettore sappia e voglia bene usare del suo voto, occorre anche che possa, cioè che la sua volontà sia indipendente. Il terzo dei requisiti necessari in lui è, dunque, l'*indipendenza.*

Per diverse categorie di cittadini si è agitata la questione dell'indipendenza del voto. Portiamo il nostro esame su ciascuna di queste categorie.

Militari. — L'esclusione dei militari dal suffragio, così com'è stabilita dalla legge nostra, non può dar luogo ad alcuna seria censura. Prima di tutto essa colpisce solamente i sott'ufficiali e i soldati. Sono, perciò, ammessi all'elettorato gli ufficiali di qualunque grado. E, per verità, non ci sarebbe alcuna ragione di escluderli. L'esperienza presso di noi ha dimostrato che l'indipendenza del voto loro concesso è assicurata abbastanza dalla stessa educazione militare, aliena affatto da certe imposizioni. Il rigore della disciplina non ne soffre punto, nè potrebbe soffrirne dal momento che, andando i voti dei militari confusi con quelli degli altri cittadini, ciò impedisce che si parli di un vero e proprio partito dell'esercito. Potrebbe suscitare delle obbiezioni il caso, in cui il militare elettore

dovesse votare in un collegio, dove un suo superiore si presenta candidato. Pure, non può dirsi mica che, puta caso, un capitano, il quale voti per l'avversario politico del suo generale, manchi di rispetto a quest'ultimo. Col suo voto egli non giudica che della capacità politica del suo generale, non di quella militare, e molto meno del suo carattere e del rispetto che gli è dovuto. Certo, non si può impedire che l'ufficiale subalterno preferisca, in cuor suo, l'avversario del suo superiore. Ora, sarà in lui meno forte questa preferenza sol perchè non gli si concede di farla valere? E perchè non concederglielo dal momento che la segretezza del suo voto assicura da certe pressioni, dalle quali l'educazione militare è, lo ripeteremo ancora una volta, affatto aliena?

Esclusi dal suffragio non resterebbero, perciò, che i sott'ufficiali e i soldati dell'esercito e dell'armata, ai quali la legge nostra assimila gl'individui appartenenti a corpi organizzati militarmente in servizio dello Stato, delle province e dei comuni. Per ridurre questa esclusione alle proporzioni vere noteremo che essa o è ristretta a un tempo molto breve — a quello, cioè, della ferma — o, se dura più a lungo, è l'effetto di uno stato volontariamente assunto e al quale è sempre lecito sottrarsi.

Entro questi limiti, più che una restrizione del diritto di alcuni cittadini, essa può riguardarsi come una garanzia del diritto di tutti. Io non dirò con un illustre scrittore (1) che l'esercito è fatto per stare agli ordini del potere esecutivo, non per crearlo e discuterlo. Generali famosi furono creati dall'esercito stesso che doveva poi seguire gli ordini loro. I due fatti, dunque, non sono così inconciliabili come pare. Dirò soltanto che i sott'ufficiali e i soldati non presentano quelle garanzie d'indipendenza, che presentano gli ufficiali, e formano, d'altra parte, il nerbo della forza

(1) PALMA. *Corso di diritto costituzionale.* Vol. II. Sez. I. Cap. I.

materiale dello Stato. Ove la maggioranza dei loro voti fosse contraria al governo, come potrebbe questo resistervi, quand'anche avesse per sè la maggioranza dei voti di tutti i cittadini? Se la divisione dei poteri è una delle basi del governo rappresentativo, lo è tanto più la divisione del potere dal volere, inteso il primo come forza materiale, il secondo come opinione della maggioranza. È in questo senso soltanto che può dirsi che il primo è fatto per obbedire al secondo, non per crearlo. Il despotismo militare è il peggiore di tutti: l'impero romano, i *pronunciamientos* spagnuoli e messicani ce ne danno le prove.

L'articolo 14 della nostra legge elettorale politica esclude anche gl'individui appartenenti a corpi organizzati militarmente in servizio dello Stato, delle province e dei comuni. Infatti, ciò che si è detto per i soldati può ripetersi anche per costoro, sebbene in minori proporzioni. Quanto all'indipendenza, anzi, essa è, forse, anche minore negl'individui appartenenti a tali corpi. Tutti sanno, infatti, ch'essi si trovano, non di rado, in uno stato di dipendenza pecorile dalle autorità locali.

Impiegati pubblici. — È parso a taluno che il voto dei pubblici impiegati non offra sufficienti garanzie d'indipendenza. Ma da ciò non può assolutamente trarsi la conseguenza ch' essi debbano essere privati del voto. La soluzione del problema, assai più importante che non paia, dev'essere ottenuta con altri mezzi. Il primo di questi è la segretezza del voto, il secondo è il sindacato del Parlamento sugli atti e sugli abusi del potere esecutivo, il terzo dovrebbe consistere in una serie di leggi tendenti a infrenare e impedire questi abusi.

In uno Stato come il nostro, in cui tanta parte della capacità dei cittadini è immagazzinata nei pubblici impieghi, togliere il voto agl'impiegati dello Stato sarebbe lo stesso che togliere alle urne la maggior parte dei voti illuminati e distruggere i benefici del governo rappresentativo, il

quale richiede una larghissima partecipazione dei cittadini al potere politico. E poi dove si andrebbe a finire con simili restrizioni? Quanti elettori, che pure non sono impiegati dello Stato, si trovano in una condizione di dipendenza assai più stretta da altri uomini? Escluderemo, dunque, tutti coloro che sono impiegati presso privati cittadini, i fittaiuoli, i mezzadri, e via dicendo?

La legge nostra non solo non esclude gl'impiegati dal voto, ma fa, e giustamente, della qualità d'impiegato un requisito sufficiente di capacità elettorale.

Ministri dei culti. — E anche ingiusta sarebbe l'esclusione dei ministri dei culti. La loro indipendenza non è minore di quella degli affiliati a certi partiti politici; e, d'altra parte, se l'unione fa la forza, è giusto ch'essi si rivelino tanto più forti, quanto più sono uniti. È perfettamente naturale che il ministro di un culto non voti contrariamente ai principii della sua religione. Finchè resta ministro di una religione determinata, e nessuno lo forza a restarvi, mostra di dividerne i principii, le idee, le tendenze. Lo Stato tutela abbastanza la sua libertà, quando gli concede piena facoltà di mutare le proprie idee. È vero che, nella maggior parte dei casi, una tale dimostrazione d'indipendenza importerebbe la perdita di un posto stipendiato: ma ciò, come abbiamo già visto testè, non può dirsi dei ministri dei culti soltanto. Resterebbe l'interesse dello Stato, quando questo avesse a temere per la sua sicurezza e per la sua costituzione dalla partecipazione dei ministri dei culti alla funzione elettorale; ma il timore delle teocrazie sarebbe, oggidì, un anacronismo. Si potrebbe opporre, da ultimo, l'altro interesse dello Stato d'impedire, per il prestigio della religione medesima, che i ministri di essa si mescolino alle lotte politiche, ma noi vedremo più in là che in uno Stato veramente separatista, come s'avvia ad essere il nostro, questo interesse non esiste.

Domestici. — Alcune legislazioni escludono dal voto i

domestici. Ma c'è tanta gente che dipende da altri anche più dei domestici, eppure gode del diritto di suffragio! Fare della qualità di domestico una ragione d'incapacità elettorale sarebbe lo stesso che avvilire di più una categoria di persone, la dignità delle quali meriterebbe, anzi, di essere un po' più rialzata. E ciò fa appunto la partecipazione al potere politico, la quale, nel caso dei domestici, diventa un mezzo di educazione civile e contribuisce a diffondere nei citttadini un più giusto concetto della dignità umana.

Mendicanti e sussidiati dalla carità pubblica. — Non sarebbe, certo, giovevole alla bontà delle elezioni che vi partecipassero coloro che vivono di elemosina. Un uomo che nulla ha di suo e che fino nelle cose più necessarie alla vita è costretto a dipendere da altri, non è credibile che solo nell'esercizio del diritto di suffragio non dipenderebbe da alcuno. L' accattonaggio avvilisce la dignità umana, ed essendo compagno di mille insoddisfatti bisogni materiali, fa sì che non si dia valore alle cose se non in ragione della loro attitudine a trasformarsi in soddisfazione dei più materiali bisogni. Per un pitocco il voto vale quanto la mercede che se ne può cavare. Quale ragionevole sicurezza, scrive il Palma (1), potrebbe aversi ch'egli non voti per chi, nel giorno delle elezioni, gli dia da sfamarsi? Pericoloso, perciò, sarebbe ammetterlo all'elettorato.

Nè più difficile a risolvere è il caso di coloro che, pur vivendo di carità, non la ricevono da chi può, da un momento all'altro, negarla loro, ma da istituti pubblici o privati, nei quali basta essere ammessi per acquistare il diritto di non esserne espulsi se non a cagione del proprio demerito. Si potrebbe dire che il mantenimento di costoro non dipende dall'arbitrio di nessuno. Una volta ottenuto

(1) Palma. *Corso di diritto costituzionale.* Vol. II. Sez. I. Cap. I.

il loro posticino, purchè non si conducano male, non hanno nulla a temere. Essi, perciò, sono liberi nell'esercizio del diritto di suffragio.

Questo ragionamento sarebbe vero solo in astratto. L'inferiorità della posizione di questi sventurati, che agisce potentemente sul sentimento della loro dignità personale, l'esperienza giornaliera, la quale ci dimostra che la condizione di questa gente senz' appoggio non è poi così sicura che le basti esser fondata sopra un diritto acquisito per non temere sopraffazioni di sorta: tutto, infine, c'induce a giudicar pericolosa l'ammissione di costoro all'esercizio del diritto di suffragio. Certo, può darsi vi siano persone, le quali vivano in angustie anche maggiori di costoro; ma, quando si mantengano col proprio lavoro, non si può negar loro il voto. Il lavoro ispira quel sentimento di dignità, quella coscienza di bastare, fosse pure stentatamente, a sè stesso, che nobilita l'uomo ed è guarentigia di carattere. All' uomo che vive di lavoro, non può opporsi la scarsezza del suo guadagno, giacchè egli potrebbe rispondere che, comunque sia, vive senz'aver bisogno di nessuno. Diverso è il caso, in cui l'uomo non si mantenga da sè, ma sia mantenuto gratuitamente da estranei. Egli è e si sente in uno stato d'inferiorità, e la condizione sua è delle meno adatte all'esercizio indipendente del diritto di suffragio.

Ma, se uno di costoro che noi abbiamo detto dover essere esclusi dal suffragio perchè sussidiati dalla carità pubblica, uscisse da questa condizione inferiore, acquisterebbe immediatamente il diritto al voto?

Qualche legislazione prescrive che ciò non possa accadere prima del rimborso o del condono dei sussidi ricevuti. Ma o si ritiene che il beneficato si trovi verso il benefattore nella condizione di un vero debitore, e allora bisogna sancire l' incapacità elettorale di tutti i debitori insolvibili; o si crede che il beneficato non abbia verso il

benefattore che un dovere di gratitudine, e allora non si capisce più il rimborso e il condono. Scema forse la gratitudine per un benefizio ricevuto sol perchè è avvenuto il condono? Eppoi perchè costringere i benefattori a vedersi pagare un benefizio disinteressatamente reso e che non ha bisogno, perciò, neanche di essere condonato? Tanti benefizi ci sono che sarebbe impossibile ripagare; eppure nessuno ha mai pensato di fare di essi un motivo d'incapacità politica. Noi crediamo, perciò, che, appena un cittadino cessi di vivere di carità, possa senz'altro essere ammesso all'esercizio del diritto di suffragio.

II. - Di alcuni criteri speciali di capacità e incapacità elettorale.

L'esposizione dei principii riguardanti l'elettorato non sarebbe completa, se non ci occupassimo di alcuni altri criteri di capacità o incapacità elettorale, i quali sono il *censo*, il *sesso* e la *benemerenza patriottica* o *civile*.

Censo. — La teoria del censo come condizione indispensabile, anzi fondamentale, dell'elettorato, fu esposta, nella sua forma più rigorosa, dal Rosmini (1). Per questo scrittore le persone degli elettori non esistono più. Non esistono, invece, che delle quote d'imposta e a queste quote spetta il diritto di suffragio. Questa dottrina, per cui la scheda elettorale non è che un'appendice della bolletta dell'esattore delle imposte, e per cui le persone spariscono e vengon loro sostituite delle cose, non ha bisogno, al giorno d'oggi, di essere confutata, tanto più che il Rosmini, con una grande intrepidezza sillogistica, ricavò egli mede-

---

(1) ROSMINI. *La costituzione secondo la giustizia sociale.* Cap. III. Tit. IV.

simo dalle sue premesse, e proclamò come indiscutibili teoremi costituzionali, quelle conseguenze inaccettabili, colle quali i suoi avversari potrebbero combattere i suoi principii. Noi non faremo, perciò, che esporre la sua dottrina, la quale, supposto per un momento vero il principio da cui muove, è di una consistenza logica veramente meravigliosa. Cominciamo dall'articolo 50 del progetto di costituzione esposto dal Rosmini.

« Art. 50. — I deputati sono eletti da collegi elettorali, « ciascuno dei quali elegge un deputato.

« Art. 51. — Divisa la somma totale delle imposte di- « rette pel numero complessivo dei deputati, il quoto è « rappresentato da un collegio elettorale.

« Art. 52. — I proprietari maggiori si uniscono in nu- « mero sufficiente a formare un collegio, che paga allo « Stato d'imposta diretta la quota rappresentata da un « collegio. Se un solo proprietario pagasse allo Stato di « imposta diretta la quota stabilita, egli solo elegge un « deputato e può eleggere anche se stesso. Se i due pro- « prietari più importanti dello Stato pagassero insieme la « detta quota, essi due eleggono il deputato. Allo stesso « modo si riuniscono in collegio gli altri, sempre unendosi « collegialmente prima quelli che pagano di più e successiva- « mente quelli che pagano meno, di modo che i collegi « elettorali riescono più numerosi a misura che gli elet- « tori che li formano, pagano meno.

« Art. 53. — La prima metà di questi collegi elegge i « deputati della prima Camera, la seconda i deputati della « seconda Camera.

« Art. 54. — Il Re concorre alle elezioni in proporzione « dei beni stabili dello Stato e di quelli del suo privato « patrimonio. La chiesa e tutte le amministrazioni, società, « o persone collettive, che contribuiscono qualche imposta « diretta alla cassa generale dello Stato, vi concorrono « nella stessa proporzione.

« Art. 55. — Niuna qualità è richiesta dalla legge per « godere il diritto elettorale, eccetto il pagamento di una « imposta diretta allo Stato. »

Un siffatto assolutismo ctimocratico ha nel suo programma istesso gli argomenti che si potrebbero addurre per combatterlo. Se il voto spetta non alla persona ma ad una quota d'imposta, se esso rappresenta non altro che una partecipazione, più o meno indiretta, all'amministrazione del denaro comune, è chiaro che bisogna ammettere come giusta l'enorme ingiustizia del voto plurimo fondato sulla ricchezza; bisogna ammettere che chiunque ha un patrimonio, anche il Re, anche la Chiesa, possa essere elettore, e che il suffragio debba essere concesso anche allo straniero, anche all'assassino, che abbia scontata la pena, purchè paghino allo Stato delle imposte dirette.

Ma noi non vogliamo insistere su tutte le conseguenze, che discenderebbero dal principio posto dal Rosmini. Il lettore le caverà da sè. Passiamo, piuttosto, ad esaminare le altre opinioni più temperate esposte dagli scrittori in rapporto al censo come criterio di capacità politica.

Eloquente sostenitore del principio del censo fu, in Francia, il Constant (1). Seguendo l'opinione del Garnier, egli afferma che chiunque non ha una rendita sufficiente per mantenersi a proprie spese, non è interamente un proprietario, e si trova, per la parte di proprietà che gli manca, nel novero dei salariati. I proprietari sono padroni della sua esistenza perchè gli possono rifiutare il lavoro. Egli è, quindi, a cagione di questa dipendenza, inetto ad esercitare i diritti politici.

Non ci fermeremo a ricercare quanto queste affermazioni fossero giuste ai tempi dello scrittore. Certo, farebbe ridere, ai tempi nostri, chi dicesse che i salariati non pensano che colla testa di chi li paga, quando si vede tutti i giorni la

---

(1) CONSTANT. *Cours de politique constitutionnelle.* T. I. P. I. Cap. VII

classe operaia affermare liberamente le sue opinioni politiche. Oggi non si può dire che il salario importi necessariamente dipendenza d'idee. Senza dubbio, dovunque si trovano due uomini in rapporto tra loro, può esserci imposizione da una parte e sottomissione dall'altra, ma questo non è più l'effetto generale e indispensabile del salario. Non son rari, al dì d'oggi, i proprietari che lo pagano e non saprebbero chiedere sottomissioni siffatte, e i non proprietari che lo percepiscono e non saprebbero rassegnarsi a soffrirle. Per questi ultimi, e sono in numero grandissimo, l'esclusione dal voto sarebbe un'ingiustizia. Quando le imposizioni si verifichino, si puniscano pure, e specialmente in chi le fa, cioè nei ricchi; ma, sol perchè i proprietari potrebbero imporre la volontà loro ai salariati, non si annienti affatto la volontà di questi ultimi, rendendo così anche più libera ed assoluta quella dei primi.

Il Constant continua distinguendo due sorta di patriottismo: quello eroico, di cui crede — bontà sua! — capaci anche i nullatenenti, e quello di ben conoscere i propri interessi e, per conseguenza, gl'interessi della patria, di cui non crede capaci che i censiti. Quasichè gl'interessi materiali non siano qualcosa che ci tocca più da vicino e, quindi, che più agevolmente si comprende, dei concetti, per taluni fin troppo astratti, di eroismo e di patria!

Anche le altre affermazioni del Constant, che bisogna esser proprietario per aver tempo d'istruirsi, che le leggi dei proprietari non sono mai sospettate come sarebbero quelle dei non proprietari e che, infine, il voto ai non censiti non farebbe che incitarli o a distruggere la società o a vendersi ai potenti o a diventare strumento delle fazioni; anche queste affermazioni, non hanno, ai tempi nostri, valore alcuno. I figli del popolo s'istruiscono, oggi, come e meglio dei ricchi; le leggi non sono sospettate se non quando son fatte in vantaggio di un individuo o di una classe qualunque, sia di proprietari che di non

proprietari; e la storia, infine, c'insegna che le grandi catastrofi sociali, le tirannie e le fazioni sono state, di solito, più una colpa della ricchezza, che le sfruttò, che della miseria, che ne fu vittima. Ciò, del resto, è riconosciuto dallo stesso Constant, il quale, in altro scritto, cadendo in flagrante contraddizione, afferma che è presso i proprietari che *les factions prennent des instruments et parmi les riches qu'elles choisissent leurs chefs* (1).

La scuola inglese poggia, invece, sul noto principio: *without taxation, not representation:* nessuna tassa, nessuna rappresentanza: principio, al quale se si può trovare una spiegazione storica, invano si cercherebbe una giustificazione giuridica.

Forse che gli affari che i rappresentanti della nazione son chiamati a decidere, concernono la sola amministrazione del pubblico denaro, per modo che davvero si possa dire che nessuno ha il diritto d'influire col suo voto sulla spendita del denaro degli altri? Ma tutte le leggi che riguardano l'onore, la sicurezza e la libertà dei cittadini, non sono votate dai Parlamenti? E non interessano esse anche i non censiti? I partigiani del criterio del censo desumono questo dalle imposte dirette che il cittadino paga allo Stato. Però fu notato che le imposte dirette non sono le sole che un cittadino può pagare, ma vi sono anche le indirette. L'Orlando (2) afferma, appoggiandosi allo Stuart Mill, che « quelle ragioni onde appunto la presunzione di capacità si ritiene inerente al contribuente delle imposte dirette, non militano a favore di quello che paga imposte indirette: manca quella connessione, quella relazione immediata fra lo Stato e il contribuente, manca sopra tutto quella presunzione di agiatezza economica, che dà la ragion

---

(1) CONSTANT. *Histoire de la session de la chambre des députés depuis 1816 jusqu'en 1817.* Cap. III. nel *Cours* citato. T. II. P. I.

(2) ORLANDO. Op. cit. Lib. III. Cap. V.

d'essere a questo criterio del censo. » Quanto alla connessione immediata fra lo Stato e il contribuente, osserveremo che ce n'è già abbastanza fra lo Stato e il cittadino, il quale è strettissimamente legato alla patria sua ed è in dovere di offrirle, occorrendo, la vita. Quanto all'altro argomento dell'agiatezza economica, se davvero si vuol fare di questa un requisito della capacità elettorale, il censo dev'essere assai più alto che non sia nella nostra legge, e allora ciascun vede quanti onesti cittadini di sufficiente capacità intellettuale sarebbero privati del diritto di voto. Esclusi, come noi abbiam fatto, da questo diritto coloro che vivono di carità, tutti gli altri cittadini che vivono del proprio lavoro e sono di una sufficiente capacità mentale, non possono esser privati del voto. Porre nella legge un limite qualunque di censo, è cosa che non può riuscire che ingiusta e derisoria: ingiusta, se il limite è alto; derisoria, se basso.

La capacità elettorale fondata sul censo ha avuto, tuttavia, molti e valorosi sostenitori. Tra noi il Serra Groppello sostenne fondamento dell'elettorato essere la proprietà (1). Ciascun vede quanto queste affermazioni siano contrarie alle moderne tendenze. « Quando un popolo — scrive il Tocqueville (2) — comincia a scemare il censo elettorale, si può senz'altro prevedere che, in un tempo più o meno lontano, giungerà a farlo sparire del tutto. » E aggiungeva: « Tra le regole che dirigono la società, è questa una delle meno variabili. »

Se così è, la via che percorrerà, in questa materia, il legislatore, può dirsi già fatalmente tracciata.

Sesso. — L'esclusione delle donne dal suffragio politico è stata sostenuta da alcuni con ragioni assolute, da altri

---

(1) Serra Groppello. *La riforma elettorale.*

(2) Tocqueville. *De la démocratie en Amérique.* P. I. Cap. IV.

con ragioni di opportunità. Mette conto combattere le prime e giustificar le seconde.

Nel patrocinio del *female suffrage* si segnalarono, in Inghilterra, parecchi uomini politici, tra cui il Mill, il Bright, il Forsyth, il Courtney. Il primo di essi, però, non fu sempre ugualmente felice nel sostenere la sua tesi (1). Egli dice, per esempio, che le donne hanno più degli uomini bisogno del voto, giacchè, essendo più deboli, dipendono più direttamente, per la loro protezione, dalla società e dalla legge. Ma tanto varrebbe, allora, sostenere che i bambini, perchè debolissimi, hanno più degli adulti diritto al voto. Ed anche esagerato riesce il Mill, quanda afferma che la differenza di sesso non è più rilevante di quella della statura e dei capelli. Ciò diede buon gioco ai suoi avversari che, appoggiandosi allo Spencer, del quale conosceremo a momenti la vera opinione, misero avanti le grandi differenze fisiologiche che esistono tra l'uomo e la donna.

Ma non c'è bisogno di spingersi tant'oltre. Qui trattasi semplicemente di sapere se quel grado di capacità intellettuale, che si richiede per essere elettore, negli uomini possa trovarsi e nelle donne no. Stando al diritto positivo, sarebbe assurdo affermare che nelle donne non possa trovarsi quel grado di coltura, di cui le leggi si contentano per gli elettori maschi. Che se ad alcuno sembra che le leggi si contentino di troppo poco, è facile rispondere che, giacchè se ne contentano per gli uomini, non si vede perchè non dovrebbero contentarsene per le donne. A ogni modo, per quanto alto si possa fissare il grado di coltura necessario all'elettorato, sarà sempre assurdo pretendere che le donne non possano raggiungerlo, quando esse han date prove mirabili delle loro attitudini intellettuali, e la storia ci offre di ciò moltissimi esempi. Tutt'al più l'essere la

---

(1) STUART MILL. Op. cit. Cap. VIII, e l'opuscolo *On the subjection of woman.*

media della capacità intellettuale femminile inferiore a quella maschile potrebbe portar la conseguenza che le donne dessero all'elettorato un contingente relativamente minore di capaci. D'insufficienza mentale, adunque, non è a parlare.

Altri hanno opposta la dipendenza della donna dall'uomo. Si è affermato, infatti, che le donne non voterebbero che secondo le imposizioni dei parenti maschi ed anche, magari, dei non parenti. Noi non risponderemo collo Stuart Mill che si ha il dovere di sciogliere a un essere umano i suoi ceppi, quand'anche egli non voglia camminare liberamente. L'esempio non ci pare che calzi. Quella del camminare è una facoltà tutta individuale e l'usarne a grado di un altro interessa poco o nulla alla generalità. L'esercizio dell'elettorato, invece, interessa la comunanza direttamente e perciò questa può ben pretendere che un tanto diritto venga esercitato senza costrizioni. All'argomento della dipendenza della donna dall'uomo noi risponderemo, invece, che anche i più intransigenti in questa materia non han mai preteso che alle donne debba esser lecito di pensare se non ciò che pensano gli uomini e che la volontà loro debba essere affatto annientata. Che questo annientamento, pur troppo, si verifichi spesso, è l'effetto di tutto un sistema di vita, al quale la donna è stata sottoposta, e sarebbe strano voler giustificare il mantenimento di un tale sistema, facendosi un'arma dello stesso bruttissimo effetto ch'esso produce. Anche il figlio dipende dal padre, eppure nessuno ha mai detto che bisogni diventar orfano per esercitare i diritti politici.

Nella seduta della notte del 7 aprile del 1875 alla Camera dei Comuni l'onorevole James ebbe a dire che, se le donne vogliono gli stessi diritti degli uomini, debbono anche sottoporsi agli stessi doveri. Quasichè la riconosciuta incapacità di una persona a un ufficio debba portarci a disconoscere la capacità, ch'ella provi di avere, a un ufficio

diverso. Si mette avanti l'obbligo degli uomini al servizio militare; ma forse che coloro, i quali non possono adempiere quest'obbligo, come gli storpi, perdono i diritti politici? Del resto tanti altri doveri compiono le donne, che gli uomini non potrebbero compiere. L'aver dei doveri diversi non impedisce che si abbiano dei diritti comuni.

Altri hanno osservato che le donne non mostran di desiderarlo poi tanto questo voto che si vuol concedere loro. Ma, se esso spettasse loro di diritto, il fatto che molte non lo desiderano non sarebbe una ragione per negarlo a quelle che lo reclamano.

Il Brunialti (1) notava che le donne non s'interessano alla cosa pubblica e han paura, spesso, di leggere i giornali. « Si dice — così il Vidari (2) — che la donna italiana non si cura di politica. Ma, di grazia, quanti sono gli uomini italiani che se ne curano? » Del resto è sempre poco, si sa, l'interesse di una persona alle cose, a cui essa è avvezza, da tempo, a non partecipare. Bisognerebbe vedere se accadrebbe lo stesso, quando alle donne si concedesse il voto.

Altri si sono preoccupati delle discordie domestiche che il voto muliebre potrebbe far nascere. Ma questo potrebbe dirsi anche del voto del figlio rispetto al padre, del fratello rispetto al fratello. D'altra parte, si sa che le donne hanno usato ed usano, in parecchi paesi, del voto amministrativo senza che delle discordie si siano avute a lamentare. Esse votavano nel comune toscano e nei *convocati* lombardi e votano anche adesso in Inghilterra, Austria, Svezia, Russia. Anche in Italia il voto amministrativo muliebre fu proposto dai ministri Peruzzi, Lanza, Nicotera e

---

(1) BRUNIALTI. *Le riforme legislative nei riguardi del sesso e il voto politico delle donne* e *Le donne che governano* nella *Nuova Antologia*, 1° novembre 1879 e 15 novembre 1880.

(2) VIDARI. Nell'*Archivio giuridico*. Vol. IV.

Depretis. Eppure le questioni amministrative locali toccano, di solito, gl'interessi domestici più da vicino che non le politiche.

Si è anche detto che la missione delle donne è tutta nella famiglia. Sì certo, dacchè se ne interdice loro ogni altra. A ogni modo certe esigenze patriarcali vanno man mano scemando senza che ne scapiti la moralità, come temono i parrucconi. Ai tempi di Berta era bello che una regina filasse; adesso farebbe ridere. « Voi mi dite — scriveva il Romagnosi (1), fautore anch'egli della partecipazione della donna al potere politico — voi mi dite che il regno della donna dev'essere la famiglia. Tanto meglio, io rispondo; poichè la famiglia è il principio della repubblica, le virtù domestiche sono il fondamento delle sociali, l'amor della famiglia il primo raggio dell'amor della patria, il buon ordine della casa il primo elemento del buon ordine dello Stato ».

Non esiste, dunque, una ragione assoluta per negare alle donne il diritto di suffragio. La questione, a parer nostro, va risolta prescindendo dal criterio della capacità intellettuale della donna, della sua dipendenza dall'uomo, della sua missione nella famiglia. La domanda da fare è questa: nelle presenti condizioni sociali giova allo Stato — e, per conseguenza, alle donne medesime — l'ammissione di queste all'esercizio del potere politico?

Posta così, la questione non può non essere risoluta negativamente. E così la pone e così la risolve lo Spencer (2). Il grande pensatore prevede che, col cessare del militarismo e collo svilupparsi dell'industrialismo, le donne finiranno per partecipare al potere politico, e afferma che ciò non solo avverrà senza danni, ma riuscirà, probabilmente, benefico. Nondimeno egli crede sia un bene che le

---

(1) ROMAGNOSI. *Scienza delle costituzioni.* Parte III. Lib. I. Cap. X.
(2) SPENCER. *Principles of Sociology.* P. III. C. X e XII.

donne vengano, al presente, escluse da questa partecipazione; e ne dice i motivi, che sono i seguenti.

Nei tempi nostri, in cui l'autorità dello Stato non è ristretta entro i limiti del puro industrialismo, ma si allarga coll'estensione propria dei tipi più o meno militari, la partecipazione della donna al potere politico porterebbe ad allargare l'attività dello Stato e a restringere quella dell'individuo, cioè ad andare a ritroso del vero progresso sociale. Nella donna, infatti, il rispetto all'autorità è più forte e il sentimento della libertà è più debole che nell'uomo. Le donne, perciò, darebbero al governo dello Stato un carattere più autoritario e incepperebbero lo sviluppo dell'individualismo. Oltre a ciò in esse, anche più che negli uomini, la preoccupazione del presente appanna l'orizzonte dell'avvenire. Da ciò seguirebbero delle misure coattive allo scopo di conseguire un bene presente a costo di mali futuri cagionati dall'eccesso di governo. E non basta. Nell'interesse della società l'etica della famiglia dev'essere, quanto più è possibile, tenuta distinta dall'etica dello Stato. L'una concede i maggiori vantaggi a chi ha meriti minori, l'altra proporziona i vantaggi ai meriti: indulgenza illimitata verso il bambino, assoluta giustizia verso l'adulto. All'etica della famiglia corrispondono gl'istinti e i sentimenti dei genitori, i quali nelle donne sono, meno che negli uomini, limitati da altri sentimenti. Gli uomini son già troppo proclivi a portare l'etica della famiglia nella politica dello Stato. Figurarsi le donne! Sotto di esse, perciò, il progresso sociale verrebbe ritardato e il demerito sarebbe favorito a spese del merito anche più che al presente.

Ecco come l'indagine spenceriana trasporta la questione dalla gretta valutazione della capacità femminile o della corrispondenza tra diritti e doveri, e dalla considerazione di possibili baruffe domestiche e della missione troppo patriarcalmente intesa della donna, in un campo più alto, misurando la prevedibile influenza della psiche muliebre

sulla psiche dello Stato. E, dopo aver seguita questa indagine, non si può a meno di riconoscere che tale influenza importerebbe, al presente, debolezza e rallentamento nello sviluppo dell'organismo sociale, il quale ha bisogno di essere spinto in direzioni affatto opposte a quelle, verso cui lo spingerebbe il criterio e il sentimento femminile.

Venga presto, adunque, il vaticinato trionfo dell'industrialismo. La conquista del potere politico da parte delle donne apparirà, allora, come il portato logico dell'evoluzione sociale. Per adesso è meglio che le cose restino come sono.

Benemerenza civile e patriottica. — I servigi resi alla patria o alla società sono per alcune legislazioni, non esclusa la nostra, un titolo per aver diritto al suffragio. Infatti, secondo la nostra legge, purchè sappiano leggere e scrivere ed abbiano l'età legale di ventun anno, sono senz'altro elettori i cittadini « decorati della medaglia d'oro o d'argento al valor civile, militare e di marina, o come benemeriti della salute pubblica » e poi ancora « i decorati della medaglia dei mille e coloro, ai quali fu riconosciuto, con brevetto speciale, il diritto di fregiarsi della medaglia commemorativa delle guerre per l'indipendenza e l'unità d'Italia ».

Certo, tutti costoro han dato prova di possedere quei sentimenti altruistici e quel nobile concetto della patria e dello Stato che sono il miglior segno delle attitudini di un cittadino a partecipare al potere politico. Quando il cuore è così nobilmente illuminato, è impossibile che non lo sia anche la mente, specie poi per quel tanto che è richiesto dall'esercizio del diritto del voto. Tali cittadini, quando abbiano compiuta l'età legale e non siano analfabeti, non possono mancare delle attitudini mentali necessarie a scoprire le qualità eminenti di un altro cittadino e a disinteressatamente designarlo come rappresentante della nazione.

LIBRO SECONDO

DELL'ELEGGIBILITÀ

I. - Requisiti dell'eleggibilità.

I requisiti necessari per essere eleggibile sono gli stessi di quelli necessari per essere elettore, cioè la *nazionalità*, la *capacità intellettuale*, la *moralità* e l'*indipendenza*. Noi tratteremo di ciascuno di essi separatamente; soltanto, per ciò che riguarda l'*indipendenza*, poichè quest'argomento rientra nell'altro delle *incompatibitità parlamentari*, noi non ne faremo una trattazione a parte, ma ne parleremo nel trattare appunto delle incompatibilità.

A. - Nazionalità.

Richiesta, come abbiamo visto, per l'elettorato, la nazionalità dev'essere, a più forte ragione ancora, una condizione dell'eleggibilità. In alcuni paesi, anzi, quali la Germania, l'Austria, la Francia, la Svizzera e gli Stati Uniti, la naturalizzazione conferisce prima l'elettorato e solo dopo un certo tempo l'eleggibilità.

Si giustifica questo sistema col dire che, prima che lo straniero possa essere eletto deputato al Parlamento di una nazione, occorre che abbia stretti colla patria adottiva

vincoli più forti che non siano quelli necessari per esservi semplicemente elettore. Ma, quando uno straniero è riuscito a formarsi tale un credito tra i suoi nuovi compatrioti che questi lo nominano loro rappresentante al Parlamento, non basta ciò per dimostrare ch'egli è diventato abbastanza cittadino nella sua patria adottiva? Si lasci, dunque, il giudizio alla massa elettorale e si ritenga come prova della saldezza dei vincoli contratti dallo straniero colla patria novella il fatto stesso dell'elezione. Noi crediamo, perciò, che si possa senza pericolo sopprimere quell'intervallo di tempo, il quale in alcuni paesi vuolsi che interceda tra l'acquisto dell'elettorato e l'acquisto dell'eleggibilità da parte dello straniero naturalizzato. Concedendo allo straniero l'elettorato, gli si è data già una prova di fiducia troppo grande perchè possa la diffidenza essere la ragione, per cui gli si nega l'eleggibilità. Per diventare elettore in un paese non occorre esservi meno cittadino che per diventarvi eleggibile. Ritardando allo straniero l'acquisto del secondo di questi diritti, si mostra di non dare importanza sufficiente al primo, il quale non è e non dev'essere meno sacro dell'altro.

B. - Capacità intellettuale.

Quando una legge ha stabilite delle condizioni di capacità per l'elettorato, non potrebbe, senza contraddirsi, stabilirne delle altre per l'eleggibilità. « Sarebbe difficile — così il Padelletti (1) — giustificare la coerenza di coloro, i quali, mentre ritengono capace di una buona scelta tutta la massa del popolo o, almeno, la sua maggioranza, ammettono poi condizioni di eleggibilità ». Secondo lui, gli elettori potrebbero dire: « O ci credete capaci, e perchè

(1) Padelletti. *Teoria dell'elezione politica.* Cap. II.

c'imponete delle condizioni? O ci credete incapaci, e perchè ci date il voto? »

Le diverse legislazioni moderne non richiedono, generalmente, dei requisiti speciali di coltura negli eleggibili. Basta, del resto, dare uno sguardo alle Camere elettive dei vari Stati, in cui vige il governo rappresentativo, per convincersi che i membri di esse posseggono tutti quel grado di coltura, il quale potrebb'essere fissato come necessario dalla legge. Con ciò non vogliam dire che in esse non abbondino degli uomini di coltura mediocre. Diciamo soltanto ch'essi vi entrerebbero lo stesso, quand'anche la legge fissasse un certo grado di coltura come condizione dell'eleggibilità, giacchè questa coltura non potrebbe mai esser troppo elevata senza dar ragione di dire che la scelta del rappresentante vien fatta più dalla legge che dal corpo elettorale, e che si chiudono le porte della Camera a tutti coloro che, pur non essendo uomini veramente dotti, possono essere dotati, tuttavia, di quello spirito pratico e di quel talento naturale, che ha reso utilissimi alla patria loro parecchi uomini di Stato e, qualche volta anche, ha dato la grandezza e la gloria ad alcuni altri. Eppoi come determinare *a priori* la coltura necessaria per essere rappresentante del popolo? È giusto, adunque, ed è necessario lasciare agli elettori piena libertà di fare essi, volta a volta, questa determinazione.

Noi andiamo, anzi, un poco più in là e diciamo che la stessa condizione dell'età non ci sembra necessaria. La nostra legge, come si sa, richiede trent'anni compiuti. Richiedono la stessa età la Prussia, l'Austria, la Baviera, il Brunswick, l'Olanda, l'Anhalt, la Sassonia Altemburgo, la Sassonia Meiningen, il Würtemberg, il Baden, la Grecia e la Serbia. Di venticinque anni si contentano la Francia, il Belgio, la Federazione Americana, l'Impero germanico, la Spagna, la Svezia, la Romania; soli ventiquattro anni bastano in Ungheria, e soli ventuno in Inghilterra, nella

Svizzera e nei singoli Stati dell'Unione Americana. Tenuto conto della nostra maggiore precocità di sviluppo di fronte ai popoli nordici, non si comprende davvero perchè il limite di età presso di noi debba mantenersi così alto. A non abbassarlo ha, forse, contribuito il fatto ch'esso si trova consacrato in un articolo dello Statuto. Ma la falsa dottrina delle costituenti può dirsi, oramai, generalmente respinta dai cultori della scienza e dalla stessa nostra pratica legislativa. Gli esempi ne sono troppo noti perchè occorra citarli. È da sperare, perciò, che il nostro Parlamento non tardi a modificare, anche in ciò, lo Statuto, introducendovi un cangiamento, che può dirsi reclamato, più o meno esplicitamente, non solo dalla generalità degli scrittori, ma ancora dal generale buon senso.

Noi, lo ripetiamo, non vedremmo affatto la patria in pericolo, se il limite di età per gli eleggibili fosse addirittura abolito. I limiti, in casi consimili, si trovano nella natura stessa delle cose e vengono segnati da certe esigenze, che sono più forti di qualsiasi disposizione legislativa. È il vero caso, allora, di ripetere l'antica massima dei fisiocrati: *lasciar fare*, *lasciar passare*. Quando un candidato giovanissimo riesca a riportare una vittoria elettorale sopra un uomo fatto, vuol dire che in quel giovine dev'esserci qualcosa che esce dal comune, un ingegno, un'attività grande. Ora, se un giovine riesce a ispirare maggiore fiducia di un vecchio, perchè — chiede, a ragione, il Palma (1) — privarsi dell'aiuto di un ingegno più potente? Abolendo il limite dell'età, si darebbe modo ai nostri giovani lottatori politici di addestrarsi per tempo alle battaglie parlamentari. Fox aveva poco più di diciannove anni, quando fu eletto deputato; e in età giovanissima cominciarono la loro carriera politica Clive, Hastings, Pitt, Grey, Palmerston, Russel, Gladstone. Anche in Italia non si può

---

(1) PALMA. *Corso di diritto costituzionale.* Vol. II. Sez. I. Cap. III.

dire davvero che gli elettori, quando scelsero a loro rappresentanti dei giovani al disotto dell'età legale, non designarono individui abbastanza capaci: anzi! Furono eletti prima che raggiungessero l'età legale il Berti, il Lignana, il Mussi, il Saracco, il Luzzatti. Le loro elezioni furono annullate, ma i fatti han dimostrato che il corpo elettorale non s'ingannò punto nelle sue scelte (1).

Una condizione di eleggibilità è costituita presso alcuni Stati, come il Baden, il Brunswick, la Sassonia e la Svezia, dal censo. Il Balbo (2) non solo si preoccupava molto dei requisiti di capacità intellettuale da porre come condizione dell'eleggibilità, ma credeva doversi, in tal caso, desumere la capacità dal censo, ch'egli sosteneva dover essere molto alto. « Non potendosi trovare — egli scriveva — misura più giusta e certa delle capacità politiche che quella dell'educazione, nè più certa e più giusta misura di questa che il censo, forza è ridursi a questa, per quanto ingiustissima ed incertissima si dichiari col ragionamento e colle declamazioni. » Ai tempi dello scrittore queste affermazioni *potevano, forse, aver gran parte di vero.* Ora ne hanno così poca che non se ne potrebbe punto cavare un criterio di capacità per gli eleggibili. Stabilire un censo basso sarebbe lo stesso che non stabilirne alcuno; un censo troppo alto, invece, escluderebbe, quasi certamente, dalla Camera le migliori capacità. D'altra parte il Balbo muove dal concetto che un criterio di capacità degli eleggibili bisogni per forza determinarlo e, non avendo altro criterio abbastanza sicuro, finisce col dire che occorre attenersi a quello del censo. Ora, noi abbiamo sostenuto che la determinazione da parte della legge di un criterio di capacità non è punto necessaria e che bisogna lasciare, in questa materia, piena libertà agli elettori.

---

(1) Mancini e Galeotti. *Norme ed usi del Parlamento italiano.* Cap. II. § 2.

(2) Balbo. *Della monarchia rappresentativa in Italia.* Lib. II. C. IV.

C. - **Moralità.**

Si potrebbe dire che la stessa ragione, per cui non conviene fissare, rispetto all'eleggibilità, delle condizioni di capacità intellettuale, porterebbe ad escludere anche che vengano fissate delle condizioni di moralità per gli eleggibili. I due casi sono molto diversi. Nel primo si tratta di una qualità non ufficialmente nota, cioè della capacità intellettuale che rende un candidato preferibile a un altro. Gli elettori, coi loro voti, proclamano questa capacità e questa superiorità. Nel secondo caso, invece, l'incapacità morale o, come la chiamano, l'indegnità del candidato è già ufficialmente nota, perchè risulta da atti delle autorità costituite e, più specialmente, da sentenze del magistrato. Può il corpo elettorale, col semplice suo voto e senz'addurre motivi, distruggere gli atti motivati di uno dei poteri dello Stato e le loro conseguenze giuridiche?

I partigiani dell'assoluta sovranità popolare si sono affrettati a proclamare che l'elezione sana ogni pretesa incapacità dell'eletto, perchè contiene come un'implicita *provocatio ad populum*, risoluta dal suffragio popolare a favore di colui che le leggi aveano condannato.

Quest'affermazione non è, in fondo, che una nuova forma, in cui si manifesta l'erronea convinzione che il popolo, il quale fa la legge, può benissimo anche disfarla. Ma nel governo rappresentativo la premessa di questo ragionamento non regge, perchè in esso non è vero che è il popolo che fa la legge. Il governo rappresentativo, anzi, tende appunto ad impedire che la legge sia fatta *direttamente* dal popolo. In esso sono legislatori i capaci, che il popolo designa. Ora, poichè questi capaci fanno la legge, sono essi soli che possono disfarla, il che vale quanto affermare che una legge non può cessare dall'aver vigore se non in forza di un'altra legge, o in quegli altri modi che già nella legge

stessa si trovino stabiliti. Come non si può annullare una norma senza proclamarne una contraria, così l'elezione fatta contrariamente alle leggi dello Stato conterrebbe, implicitamente, laproclamazione di norme nuove. Il potere legislativo, in tal modo, verrebbe a risiedere definitivamente nella massa elettorale, cioè potrebbe essere esercitato senza quelle garanzie di maggiore capacità, che il governo rappresentativo tende appunto ad assicurare. Gl'incapaci a legiferare abrogherebbero la legge fatta dai capaci da loro stessi designati. Il principio fondamentale del governo rappresentativo sarebbe, in tal guisa, disconosciuto; le elezioni dei rappresentanti non avrebbero più ragion d'essere; e così — strano a dire! — verrebbe a proclamarsi che tutte quelle elezioni sono inutili, appunto per ottenere che una di esse sia riconosciuta valida!

Ciò posto, quanto un potere dello Stato ha fatto in esecuzione della legge, non può, nel governo rappresentativo, essere infirmato da una votazione popolare. Quand'anche il popolo votasse direttamente le leggi, non potrebbe, con una semplice elezione a deputato, sottrarre ad esse un cittadino. Le leggi son votate da rappresentanti eletti dalla nazione intera; e di fronte a una votazione così solenne è ben poca cosa quella di un così piccolo numero di cittadini, quanti ne occorrono per essere eletto deputato. Che se davvero il numero dei voti necessari ad essere eletto rappresentasse il volere di tutta la nazione, cosa direbbero i sostenitori di questa strana teoria, quando, insieme al moralmente incapace, la nazione mandasse al Parlamento coloro che votarono la legge, ch'egli infranse e che lo rese tale?

Però, se la votazione popolare non può infirmare una vera e propria condanna, non è a dire lo stesso del caso, in cui il candidato si trovi, sì, sotto processo, ma non sia stato condannato ancora. Il suffragio popolare, in questo caso, non ha di fronte una sentenza, ma una semplice ac-

cusa; e, se è giusto che l'accusa abbia pur sempre, colle debite garanzie costituzionali, il suo corso, non è giusto che annulli il voto popolare, altrimenti questo potrebbe facilmente essere frustrato da accuse più o meno verosimili. Noi, anzi, non sapremmo pronunziarci recisamente neanche sull'ineleggibilità dei falliti non sottoposti a processo per bancarotta semplice o fraudolenta. Non si può, infatti, negare al suffragio popolare una grande potenza di riabilitazione. Era un onesto fallito — e fallito per ben due volte — anche quel gran patriota di Francesco Carducci, eletto gonfaloniere di Firenze, del quale un bello spirito del tempo disse che *anche la libertà fallirebbe, essendosi commessa alla fede sua* (1).

Riguardo all'eleggibilità si è sostenuto, anche più accanitamente che per l'elettorato, che non possono proclamarsi incapaci i colpevoli di delitti politici. A noi pare che tutte le ragioni addotte nell'un caso debbano valere anche nell'altro. Le minoranze, i principii delle quali siano contrari alla costituzione dello Stato, hanno anch'esse dei mezzi legali per farsi valere e far sentire la loro voce in Parlamento. Però questi mezzi legali non possono concedersi a coloro che abbiano già fatto ricorso agl'illegali, altrimenti le minoranze si troverebbero in condizioni migliori della stessa maggioranza, potendo godere dei diritti garantiti dalla costituzione e, al tempo stesso, non rispettarla, mentre la maggioranza ne gode solamente in quanto la rispetta. Le minoranze potrebbero, così, affermarsi in due modi, mentre la maggioranza non lo può che in un solo. Il che è assai grave, quando si pensi che l'affermazione illegale di un partito politico riesce, di solito, più efficace della stessa affermazione legale, non solo perchè fa più chiasso, non solo perchè affascina le turbe coll'ostentazione di una forza di resistenza, che il partito trae

(1) Vedasi SEGNI. *Storia fiorentina.* Lib. III.

meno da sè che dalla tolleranza dei suoi avversari, ma ancora perchè seduce tutti gli spostati, tutti i malcontenti, tutti coloro, la cui sola legge è il non averne alcuna.

D. - Incompatibilità.

Si fa differenza, in pratica, fra *ineleggibilità* e *incompatibilità*. Logicamente questa starebbe a quella come la causa all'effetto. Non vi è ineleggibilità che non nasca da una incompatibilità. Ciò è tanto vero che anche nei casi, in cui pare si tratti di semplice ineleggibilità, l'incompatibilità c'è sempre. Se il minore degli anni trenta è *ineleggibile*, ciò accade perchè la deficienza intellettuale, che l'età fa presumere, lasciamo stare se a torto o a ragione, in lui, non si crede *compatibile* coll'ufficio di deputato.

Nel linguaggio comune, però, l'*ineleggibilità* importa mancanza di uno dei necessari requisiti di età, capacità intellettuale, moralità — in quest'ultimo caso, anzi, si ha, come abbiamo visto, l'*indegnità* — mentre l'*incompatibilità* suppone un ufficio o un interesse non conciliabile colla funzione di deputato.

Di qui due sorta d'incompatibilità, d'*ufficio* e d'*interessi* o, come dicono anche, d'*affari*.

α) - Incompatibilità d'ufficio.

La questione delle incompatibilità di ufficio è, di sua natura, relativa al modo in cui presso uno Stato si trovano ordinati gli uffici pubblici. Ecco perchè essa va risoluta, in gran parte, con criteri speciali. Le norme troppo generali, messe innanzi da alcuni, sono poi, nei casi particolari, dimenticate da quegli stessi che le proclamano.

Una di queste norme è appunto la teoria della divisione dei poteri. Mentre da essa, intesa come l'intendono coloro che ne fanno una ragione d'incompatibilità, discen-

derebbe, logicamente, una conseguenza sola, e cioè l'esclusione completa di tutti, senza eccezione, i funzionari dei poteri esecutivo e giudiziario dalla Camera elettiva; nessuno, forse, dei più intransigenti predicatori di quella teoria oserebbe, al presente, venire a una simile conseguenza. Ma non è qui il caso di ricercare la portata vera del principio della divisione dei poteri, epperò a noi sembra basti, per ciò che riguarda le incompatibilità parlamentari, quanto ne abbiamo detto.

Allorchè si parla d'incompatibilità di ufficio, si hanno presenti due termini diversi: un ufficio qualunque e quello di deputato. Ciò posto, la meno imperfetta legislazione sulle incompatibilità parlamentari, sarà quella, mercè cui si ottenga il miglior possibile disimpegno dei carichi della Camera elettiva unitamente al miglior possibile disimpegno degli altri pubblici carichi. Ci sono, dunque, due esigenze l'una di fronte all'altra: una rappresentata dalla migliore possibile composizione della Camera dei deputati, l'altra dal miglior possibile funzionamento dei diversi organi dell'amministrazione pubblica.

Cominciamo dalle esigenze della Camera. Perchè si abbia una buona Camera elettiva occorre, innanzi tutto, che le elezioni siano libere e sincere. Nel caso che a questa esigenza così capitale potesse creare gravi ostacoli l'ufficio del candidato, sarebbe giusto fare di ciò una ragione d'incompatibilità. Quando l'ufficio di una persona è tale che, di fronte ad esso, gli elettori non sarebbero abbastanza indipendenti, quella persona non potrà dichiararsi eleggibile se non sotto condizioni sufficienti ad eliminare il pericolo di un'elezione non indipendente abbastanza. Di qui una prima ragione d'incompatibilità di ufficio, e cioè la dipendenza dal candidato, in cui verrebbero a trovarsi gli elettori. Un esempio di questa specie d'incompatibilità è quella che colpisce il generale nel luogo in cui esercita il suo comando. In tal caso, in fatti, gli

elettori potrebbero facilmente essere come suggestionati dall'autorità di un così alto funzionario militare. Questa incompatibilità, del resto, si fonda anche su di un'altra ragione, e cioè sul timore che il funzionario pubblico trascuri i doveri del suo alto ufficio nel luogo, in cui questo dev'essere da lui compiuto, per procurarsi degli adepti. Tale è anche il caso dei presidenti e dei consiglieri delle Corti di appello, i quali non possono essere eletti nel territorio della loro giurisdizione attuale o in quello dove abbiano esercitato il loro ufficio un certo tempo prima dell'elezione.

La Camera deve, per quanto è possibile, essere composta delle più alte capacità della nazione. Ora, in un paese, nel quale la maggior parte dei capaci sia arrolata negl'impieghi e negli uffici pubblici, l'ineleggibilità di tutti i pubblici funzionari priverebbe la Camera elettiva dell'aiuto di parecchie tra le maggiori capacità che offra la nazione.

Sorta dal libero suffragio popolare, la Camera deve esercitare le sue funzioni. Una di queste è appunto il sindacato sull'amministrazione dello Stato e, più specialmente, sui ministri. È questa una ragione per limitare il numero dei pubblici funzionari eleggibili. Una Camera, in cui prevalessero gl'impiegati, sarebbe, come ben disse il Zanichelli (1), l'amministrazione che controllerebbe e sindacherebbe se stessa. Nè si opponga che si potrebbe, malgrado ciò, lasciare agli elettori piena libertà di eleggere i funzionari pubblici, giacchè gli elettori stessi penserebbero a distribuire le loro scelte in modo che la Camera non fosse eccessivamente piena di pubblici funzionari. Ciò sarebbe possibile, quando ciascun gruppo di elettori conoscesse in precedenza la vittoria o la disfatta dei candidati degli altri gruppi; e, anche in questo caso, perchè dev'es-

---

(1) ZANICHELLI. *Questioni di diritto costituzionale e di politica.* II. *Incompatibilità parlamentari.* Cap. I.

sere un gruppo e non un altro a rinunziare di aver per suo candidato un funzionario pubblico? Occorre, perciò, che la limitazione venga effettuata, dopo le elezioni, col sorteggio in base a un numero predeterminato dalla legge, la quale, non potendo escludere i funzionari più alti ed ammettere i più bassi in Parlamento, è chiaro che escluderà appunto questi ultimi, lasciando stare i primi. Ma, d'altra parte, neanche tutti gl' impiegati superiori dello Stato potrebbero senza pericolo essere ammessi alla Camera. Appunto perchè uno dei più alti uffici di questa è il controllo sugli atti dei ministri, non dovranno ad essa partecipare tutti coloro che, per ragione del loro ufficio, si trovino in tale dipendenza dal ministero da non poterlo liberamente sindacare. Di qui un'altra ragione d'incompatibilità di ufficio, e cioè la dipendenza dal ministero, in cui verrebbe a trovarsi l'eletto. Tale, per esempio, è l'incompatibilità che colpisce i prefetti. Però, a questo proposito, bisogna guardarsi dal confondere la dipendenza, la quale deve portar seco l'ineleggibilità, colla mera subordinazione gerarchica. Ci può essere quest'ultima senza che abbia ragion d'essere l'ineleggibilità. Un professore universitario, a mo' d'esempio, è gerarchicamente subordinato al ministro dell'istruzione pubblica; però chi oserebbe affermare ch'egli non avrebbe, occorrendo, l'indipendenza necessaria per censurare gli atti di quel ministro? L'incompatibilità per dipendenza dal ministero non deve, perciò, esser posta *a priori* in ogni subordinazione gerarchica, ma dev'essere determinata caso per caso, tenendo conto delle condizioni speciali in cui si trovano i singoli uffici.

Passiamo, adesso, alle esigenze dell'amministrazione. La necessità di non sottrarre a questa un troppo grande numero d'impiegati è una nuova ragione per limitare il numero degl' impiegati eleggibili. E la limitazione sarà sempre, come abbiam già detto, ottenuta coll'escludere i funzionari più bassi, anche perchè, siccome la qualità di deputato

conferisce, a chi la possiede, un'autorità grandissima, è bene che questa autorità non sia conferita a coloro i quali potrebbero, in forza di essa, esercitare nelle pubbliche amministrazioni una supremazia che sarebbe in opposizione coll'inferiorità del loro grado.

Inoltre, se l'impiego, cui si è addetti, è tale che non si potrebbe, contemporaneamente ad esso, attendere ai doveri di deputato, è giusto che se ne tragga un'altra e più diretta ragione d'incompatibilità.

Ma, quando si parla dei doveri di deputato, bisogna anche badare un pochino al modo in cui essi vanno intesi presso una determinata nazione. Certo, se agli obblighi di deputato si desse la debita importanza, i deputati, specie durante l'apertura della Camera, dovrebbero dedicarsi al lavoro parlamentare con un'assiduità che impedirebbe loro di disimpegnare, contemporaneamente, un ufficio diverso, fosse pure di mediocre importanza. Ma si sa che quest'assiduità non si verifica punto. Noi non vogliamo già dire che la mancanza della dovuta diligenza nell'adempiere l'ufficio di deputato sia da lodare. Diciamo soltanto che sarebbe strano che, mentre non la si reclama contro l'avvocato faccendiere, il quale frequenta più i ministeri che la Camera, e sbriga migliaia di affari al giorno, la si dovesse poi reclamare contro il professore dotto e coscienzioso, contro il funzionario indipendente ed altolocato, quando, in forza del loro ufficio, i due ultimi non sarebbero costretti a togliere al disimpegno dei loro obblighi di rappresentanti della nazione maggior tempo che non ne tolga il primo. Chi non sa che le cosidette professioni liberali tengono, sovente, assai più occupato chi le esercita, che non le ore di ufficio un pubblico funzionario? Ora, perchè in quest'ultimo caso dovrebbe stabilirsi una incompatibilità che si esclude nel primo, quando le ragioni, su cui la si fonda, sussistono in entrambi i casi?

La Camera e il Senato integrano, vicendevolmente, le

loro funzioni. Ecco perchè, in una legge come quella delle incompatibilità, riguardante la composizione della Camera elettiva, occorre tener conto anche del modo di composizione del Senato. Quando in Senato certe categorie di pubblici funzionari siano largamente ammesse, si può restringere la loro partecipazione alla Camera. Non bisogna, però, dimenticare che nei paesi, in cui il Senato non sorge dalle elezioni popolari, il suo potere è assai minore di quello della Camera elettiva e perciò i pubblici funzionari possono in Senato influire assai meno sulla cosa pubblica che non nella Camera dei deputati. Oltre a ciò, se le stesse categorie di funzionari fossero con uguale larghezza ammesse nel Senato e nella Camera, ne verrebbe sensibilmente danneggiata la pubblica amministrazione.

Esaminiamo, adesso, i diversi uffici, per i quali si è fatta questione d'incompatibilità con quello di deputato.

Ministri e sottosegretari di Stato. — « Che i ministri — scrisse il Rosmini (1) — non possano contemporaneamente esercitare l'ufficio di deputato, è una disposizione voluta dalla delicatezza del sovrano. Nello stesso tempo, essendo per lo più i ministri che propongono i progetti di legge a nome del sovrano, pare conforme all'equità ch'essi non siano ad un tempo parti e giudici. » Noi, in verità, non vediamo la ragione, per cui la qualità di ministro dovrebb'essere ritenuta inconciliabile con quella di deputato.

Si negherà che i ministri possano essere scelti tra i rappresentanti della nazione? E perchè mai dovrebbe il capo dello Stato non poter accordare la propria fiducia a coloro, cui la nazione accordò la sua?

Scelti i ministri, dovranno essi cessare di esser deputati? Si dovrà, cioè, togliere loro il voto nelle deliberazioni della Camera? Ma perchè mai un ministro non dovrebbe

---

(1) ROSMINI. *La costituzione secondo la giustizia sociale.* Cap. IX.

votare? Forse perchè voterebbe, in massima parte, le sue stesse proposte o, in generale, quelle del ministero? E i deputati non votano anch'essi le proposte loro? Cos'è il voto, in tal caso, se non la manifestazione efficace della propria opinione? E perchè mai essa dovrebbe negarsi ai ministri?

E nemmeno sarebbe giusto che, pur non negando loro l'esercizio dell'ufficio di ministro e di deputato insieme, si pretendesse che, scelti appena a comporre il ministero, essi si ripresentassero agli elettori per ottenere la riconferma del mandato. Perchè mai dovrebbe la fiducia degli elettori venir meno, sol perchè è sorta quella del capo dello Stato? Non è questo un supporre antagonismo tra gl'interessi del capo dello Stato e quelli della nazione, quando, invece, è presupposto del regime costituzionale l'accordo tra l'uno e l'altra? Beniamino Constant, sebbene in una questione diversa, spiega lucidamente questo accordo. Parlando delle proposte di Clermont Tonnerre riguardo alla prerogativa regia di sciogliere la Camera, egli dice: « Le système de monsieur Clermont-Tonnerre, comme tous ceux de la même nature, repose sur l'idée que le roi peut avoir des intérêts differents de ceux du peuple. Cette hypothèse est fausse et funeste. Des privilégiés peuvent avoir des intérêts ennemis de la nation, parce que les privilégiés sont une caste. *Un monarque est essentiellement uni d'intérêts avec la masse des citoyens, qu'il gouverne, parce qu'un monarque est un pouvoir constitutionnel* » (1).

Al dì d'oggi, infatti, questo accordo è così intimo che il monarca non sceglie i suoi ministri se non tra coloro che gli vengono designati dalla rappresentanza del paese. Che bisogno c'è, dunque, d'interrogare il paese per sapere se conserva la sua fiducia a coloro, a cui i suoi rappresentanti stessi danno una prova di fiducia così grande?

---

(1) Constant. *Session des chambres de 1818 à 1819* nel *Cours de politique constitutionnelle.* Vol. III.

Ecco l'unico e vero principio, in forza del quale la riconferma del mandato legislativo al deputato nominato ministro contraddirebbe allo spirito del regime costituzionale moderno. L'altro argomento addotto, che non si può lasciare un collegio arbitro di ciò che convenga a tutta la nazione, consentendogli di togliere al ministro il mandato, non ha che un valore, dirò così, derivato. Se davvero gli elettori del ministro decidessero delle sorti di tutta la nazione, bisognerebbe dire che, nelle elezioni generali, i pochi collegi, in cui i ministri pongono la loro candidatura, sono arbitri degl'interessi di tutto lo Stato. Eppoi, in tanto si può affermare che la scelta fatta di un deputato a ministro interessi lo Stato intero, in quanto si suppone che chi la fa, cioè il sovrano, abbia collo Stato interessi comuni, cioè che vi sia quell'accordo, di cui noi abbiamo parlato.

Ciò posto, l'incompatibilità dell'ufficio di ministro con quello di deputato, benchè sostenuta dal Rosmini, dal Bastiat e da altri uomini insigni, sarebbe, al dì d'oggi, un non senso costituzionale. Quello che si è detto per i ministri, valga anche per i sottosegretari di Stato, data l'abitudine, presa dall'Inghilterra, di considerare questi funzionari come uomini politici. Non spetta, del resto, a un lavoro, che tratta del suffragio politico, esaminare il vero carattere del sottosegretario di Stato. Dato il carattere, che questo funzionario ha presentemente presso di noi, l'incompatibilità dev'essere esclusa per le stesse ragioni, per le quali la si esclude riguardo ai ministri.

Alti funzionari dell'amministrazione centrale. — L'alta competenza dei membri del Consiglio di Stato, la loro indipendenza, il fatto ch'essi risiedono nella capitale e che il loro ufficio non è continuativo, sono altrettante ragioni, le quali, mentre consigliano di non chiudere a così alti funzionari le porte della Camera dei deputati, danno piena malleveria dell'indipendenza, con cui essi possono, all'oc-

correnza, adempiere contemporaneamente gli obblighi della loro carica e di quella di rappresentanti della nazione.

Lo stesso non potrebbe dirsi dei membri della Corte dei conti. L'alto controllo, che questa Corte esercita sull'amministrazione finanziaria dello Stato e sui conti degli stessi ministri, consiglia di eliminare anche le più lontane possibilità che i membri di essa, diventando i rappresentanti alla Camera di un partito politico, siano indotti a lasciarsi guidare, nelle loro decisioni, più dagl'interessi di un partito solo che dal dovere d'illuminarli tutti sull'amministrazione della pubblica finanza. Un deputato è o a favore o contro il governo: ora, tanto l'una che l'altra di queste situazioni riesce inconciliabile coll'ufficio di chi deve controllare l'amministrazione finanziaria dello Stato e mettere in guardia la Camera contro il cattivo uso che i ministri potrebbero fare del pubblico denaro. D'altra parte, nel caso dell'esclusione dei membri della Corte dei conti dalla Camera dei deputati, ha meno valore anche il solito argomento che non è bene impedire che funzionari altissimi dello Stato esercitino sull'azione parlamentare l'influenza, la quale, per la grande competenza loro, dovrebbero esercitarvi. Se c'è un alto consesso che fa sentire infallibilmente e periodicamente la sua voce al Parlamento, è certo la Corte dei conti, la quale comunica ogni quindici giorni agli uffici di presidenza del Senato e della Camera dei deputati l'elenco delle registrazioni eseguite con riserva, accompagnato dalle relative deliberazioni.

La nostra legge dichiara eleggibili ancora — poichè essa muove dal principio generale dell' ineleggibilità di tutti gl'impiegati dello Stato — i membri del Consiglio superiore d'istruzione pubblica, del Consiglio superiore di sanità, del Consiglio delle miniere e del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Il Palma (1) notava che, non potendo i membri di

(1) PALMA. *Corso di diritto costituzionale.* Vol. II. Sez. I. Cap. III.

questi Consigli fare in tutto a meno del favore ministeriale, vengono a trovarsi in una certa dipendenza dal ministero. Ma all'illustre scrittore non pareva che questa fosse una ragione per proclamare la loro ineleggibilità, specie per i membri del Consiglio dei lavori pubblici, i quali, essendo ingegneri di primissim'ordine, possono riuscire utilissimi alla Camera in tutte le questioni riguardanti porti, ferrovie, pubbliche costruzioni, tanto più che gl'ingegneri privati sono, a causa delle società cui appartengono, non di rado ineleggibili per incompatibilità d'interessi o, come altrimenti si dice, di affari.

La nostra legge dichiara ancora eleggibile l'Avvocato Generale erariale. E, per vero, il suo ufficio è troppo alto perchè ci sia da temere per la sua indipendenza nell'esercizio del mandato legislativo.

Quanto agl'impiegati dei diversi ministeri, la loro dipendenza dai ministri è troppo grande perchè si possa dichiararli eleggibili.

Funzionari governativi dell'amministrazione locale. — Anche contro questi funzionari sta la troppo diretta dipendenza dal governo. Come potrebbero essi, al tempo stesso, sindacarne gli atti quali deputati ed eseguirne gli ordini quali funzionari? Come potrebbe, puta caso, un prefetto sindacare gli atti del ministro dell'interno?

Funzionari elettivi dell'amministrazione locale. — Il Minghetti (1) ebbe già a notare che un sindaco e un deputato provinciale non possono fare a meno di portare alla Camera quello spirito di campanile e di regionalismo ch'è in perfetta antitesi coll'obbligo del deputato di preoccuparsi sopra tutto degl'interessi generali della nazione. Essi, scriveva l'illustre uomo, « non possono fare astrazione dagl'interessi locali che rappresentano, e il ministro, concedendo

---

(1) MINGHETTI. *I partiti politici e la loro ingerenza nella giustizia e nell'amministrazione.*

o negando, proferisce loro una troppo grande seduzione a sacrificare il voto politico all'interesse della città o della provincia nativa ». A ciò si aggiunga che il sindaco è troppo assorbito dalle cure del suo ufficio per potersi dedicare all'altro ufficio di deputato: considerazione questa, che ha un certo valore anche per i membri della deputazione provinciale. Ben fece, adunque, la legge del 5 luglio 1882 a proclamare l'incompatibilità dell'ufficio di rappresentante della nazione con quello di sindaco e di deputato provinciale. Poichè tanto il sindaco che il deputato provinciale trovansi a capo di una fitta rete d'interessi locali, a impedire ch'essi li sfruttino per la loro elezione a deputati è giusto ch'essi non possano essere eletti nei collegi elettorali, in cui esercitano, al tempo dell'elezione, il loro ufficio amministrativo, o dove da poco han cessato di esercitarlo. Veramente neanche questa è una cautela sufficiente, perchè il sindaco o il deputato provinciale, prima di dimettersi, possono benissimo essersi preparato, a spese dell'amministrazione, il loro futuro piedistallo politico. A ogni modo è già molto che venga loro impedito di valersi, durante la lotta elettorale, del prestigio e dell'autorità, che loro verrebbe dalla carica da poco abbandonata o che occupano ancora. Ci pare altresì ben fatto lasciar loro libertà di scelta tra l'ufficio amministrativo, quando l'occupino ancora al tempo dell'elezione, e quello di deputato, e dichiararli, ove, dentro un certo tempo, non rinunzino al mandato legislativo, decaduti dalle loro funzioni.

Occorre, tuttavia, confessare che il grave danno di portare il regionalismo alla Camera e la politica nell'amministrazione non è eliminato dalle incompatibilità stabilite per i soli sindaci e deputati provinciali. Da noi, anche quando i deputati non fanno parte delle amministrazioni locali, vi esercitano, tuttavia, un'influenza non lieve. Quando poi hanno un seggio nel Consiglio comunale o nel provinciale, la confusione dei criteri amministrativi coi criteri

politici giunge al colmo. Un deputato, che diventi consigliere comunale nella sua cittadella elettorale, è lui, in fondo, il sindaco, specie poi se entra a far parte della Giunta. Nei Consigli provinciali, invece, suole accadere di peggio. È facile che di essi siano membri deputati di diversi collegi della provincia. Allora, o essi vanno d'accordo, e organizzano un vero monopolio amministrativo a tutto loro uso e vantaggio; o, che è più facile, non vanno d'accordo punto, e trasportano nel Consiglio provinciale le loro rivalità, i loro rancori, il loro astio politico. Gli altri consiglieri non fanno, di solito, che guardare come i consiglieri deputati si sbranano a vicenda. Se tutto ciò è, come a noi sembra, vero, la totale esclusione dei deputati dai Consigli comunali e provinciali ci pare che non potrebbe mai esser desiderata abbastanza.

Quali danni, del resto, cagionerebbe questa esclusione? Si dice che si limiterebbe troppo la scelta degli elettori, impedendo ai deputati di far parte dei Consigli comunali e provinciali. Ma noi vorremmo veramente conoscerli questi comuni e queste province, che, costrette a prescindere dai deputati, non saprebbero trovare altrove dei buoni consiglieri! Si potrà opporre che, col nostro sistema, neanche si riuscirebbe a separare la politica dall'amministrazione. E ciò è vero; ma chi ha mai sperato di riuscirvi con questi mezzi soltanto? È anche vero, però, che, trascurando questi mezzi, gli altri che si adottassero, non gioverebbero a nulla.

E ci pare altresì conveniente che i deputati vengano esclusi dalla Giunta provinciale amministrativa, anche perchè, dove di questa facesse parte un deputato, il prefetto e i consiglieri di prefettura non potrebbero avere, di fronte ad esso, una sufficiente indipendenza.

Magistrati. — « L'ordine giudiziale — così il Rosmini (1)

---

(1) Rosmini. Op. loc. cit.

— ripugna affatto che prenda parte nelle Camere dei deputati. All'ordine giudiziale, qual custode e vindice della giustizia, deve darsi tutto lo splendore e costituirlo come uno dei principali poteri dello Stato in modo da controbilanciare quello delle Camere. » Il grande filosofo intuì stupendamente quella certa, dirò così, funzione di antagonismo, che, in uno Stato rappresentativo ben equilibrato, il potere giudiziario dovrebbe esercitare di fronte agli altri poteri; e basterebbe ciò per autorizzarci a proclamare l'ineleggibilità dei magistrati. Quel potere, che deve giudicare sulle liste elettorali e a cui il progresso delle istituzioni rappresentative finirà, noi ne siamo sicuri, per deferire il giudizio sulle elezioni contestate, non può e non deve far parte della Camera elettiva. Fortunatamente in Italia i magistrati deputati sono piuttosto rari, tanto più che la nostra legge restringe l'eleggibilità ai presidenti e ai consiglieri delle Corti di Cassazione e di Appello; ma, se ciò è un bene, perchè non ci fa, quasi, sentire i danni di una eleggibilità pericolosa, è, d'altra parte, un male, perchè parecchi proclamano esser bene riuscita una prova, che può quasi dirsi non essere stata fatta, e ne traggono ragione per sostenere che l'eleggibilità dei magistrati andrebbe allargata ancora di più.

Ora, su quali considerazioni si fondano i partigiani dell'eleggibilità, più o meno limitata, dei membri dell'ordine giudiziario?

Non si può vietare, essi dicono, a uomini di mente e di cuore, quali i magistrati sono, di occuparsi delle faccende del proprio paese, di avere delle opinioni politiche, d'interessarsi alle lotte parlamentari. Ma nessuno ha mai pensato di vietare codesto, nonchè ai magistrati, a qualsiasi altro cittadino. Ciò che si vuole e si ha il diritto di vietare, è, non che i magistrati s'interessino, fosse pure vivamente, alla politica del proprio paese, ma che diventino vittime di un male, che pur troppo esiste e che si chiama

parlamentarismo. Il fatto che questo male è necessariamente il portato del sistema rappresentativo, non implica che non si debba fare il possibile per tenerne lontani gli organi di quel potere, in cui esso produrrebbe i guasti maggiori, sconvolgendo quei criteri fondamentali di giustizia, su cui tutte le forme di governo, non la rappresentativa soltanto, debbono fondarsi.

Si dice ancora che sarebbe grave danno privare la Camera della competenza giuridica, che vi porterebbero gli alti funzionari della magistratura. Eppure l'esclusione della magistratura dalla Camera dei deputati è stata sancita da parecchie nazioni civili: basti citare l'Inghilterra e il Belgio. E, certo, se c'è nazione, presso cui il potere giudiziario ha un prestigio grandissimo, è l'Inghilterra (1). D'altra parte, come affermare sul serio che la Camera, se i magistrati non potessero farne parte, mancherebbe di una sufficiente competenza giuridica? Non vi appartengono forse avvocati e professori di diritto di primissim'ordine? Senonchè, appunto pel grande numero di avvocati deputati, di fronte ai quali la magistratura, si dice, non ha forza sufficiente, affermano alcuni scrittori che occorre vi possano essere anche dei magistrati deputati, acciò si bilanci il prestigio dell'ordine giudiziario con quello degli esercenti l'avvocatura. Ma le ingiuste influenze non si controbilanciano con altre influenze anche ingiuste. Eppoi, se ad ogni avvocato deputato potesse opporsi un magistrato deputato, si potrebbe anche dire che il medaglino dell'uno neutralizza il medaglino dell'altro. Ma il più delle volte gli avvocati deputati si troveranno di fronte magistrati che non lo sono, e viceversa. D'altra parte il prestigio dei magistrato non deve venirgli dal medaglino, ma dall'altezza delle sue funzioni. Noi crediamo, lo diremo ancora una

---

(1) Per la storia dell'ineleggibilità della magistratura inglese vedasi TODD. *On parliamentary government*. Cap. VIII.

volta, che la qualità di deputato potrebbe, in alcuni casi, nuocere non poco alla serenità e all'indipendenza del giudice, ed è perciò che vorremmo tutti i magistrati ineleggibili, il che non significa punto che ad essi debba esser tolto il diritto di occuparsi della politica del proprio paese e di avere in proposito pienissima libertà di opinione.

Per ora, i magistrati che tutti si accordano a volere esclusi dalla Camera, per quanto alto sia il posto ch'essi possano occupare nella gerarchia giudiziaria, sono gli ufficiali del Pubblico Ministero. Le stesse occupazioni dell'ufficio rendono loro impossibile il disimpegno dei doveri di rappresentante della nazione; e, d'altra parte, la loro dipendenza dal potere esecutivo ne consiglia l'esclusione dalla Camera elettiva.

Militari. — Delle ragioni addotte riguardo all'eleggibilità dei militari alcune tendono semplicemente a non farli escludere, altre a mostrare la convenienza e, quasi quasi, la necessità di ammetterli a far parte della Camera.

Questa, si dice, deve non di rado occuparsi di questioni militari. Noi, in verità, non sapremmo per quante delle questioni militari, che si dibattono alla Camera, possa proprio dirsi che l'esclusione dei militari dall'assemblea basterebbe a farle risolvere diversamente. Le deliberazioni della Camera sono, anche nelle questioni militari, informate a criteri più politici che tecnici. Ciò spiega come l'ineleggibilità dei militari non abbia impedito alla Francia di realizzare importantissime riforme nel suo esercito. Basterebbe l'esempio di una così grande nazione per mostrare lo scarso valore dell'argomento che, acciò la Camera risolva bene le questioni concernenti l'esercito, è necessario che i militari non ne vengano esclusi.

Ora, se il vantaggio che può trarre la Camera dalla partecipazione dei militari all'assemblea, è molto problematico, sono evidenti, d'altra parte, i danni che potrebbero derivare da questa partecipazione. Ogni militare è un rigido

esecutore di ordini. Le fonti supreme, da cui questi ordini promanano, sono i ministeri della guerra e della marina. Come può, dunque, un militare censurare gli ordini, che deve incondizionatamente eseguire? Certo, anche coll'eleggibilità dei militari, questi casi, in cui il soldato è obbligato a fare ciò che, come rappresentante della nazione, ha sindacato, non si verificano tutti i giorni. Ma, in questioni di grave importanza, potrebbero verificarsi con grandissimo danno; e ne sarebbero, certo, non poco menomati il prestigio, l'ordine e la compagine dell'esercito. Anche adesso, del resto, se s'interroga su di ciò l'opinione dell'esercito stesso, si troverà che la grande maggioranza di esso non è punto favorevole ai deputati militari, per i quali, anzi, ha come una certa diffidenza. La storia del nostro Parlamento, poi, registra più di un caso, in cui la qualità di militare nocque alla completa libertà di azione del deputato. Così, nel 1869, l'on. Lobbia fu, quale maggiore dell'esercito, richiamato dal ministro della guerra per aver agito, durante una elezione, in un modo che ad un borghese non avrebbe procurata alcuna censura; e l'on. Turi, capitano di vascello, fu, nel 1886, messo agli arresti e poi in disponibilità per avere in un giornale ribadite alcune accuse all'amministrazione dalla guerra, già da lui stesso fatte alla Camera quale deputato (1). E di altri esempi recentissimi e fin troppo noti preferiamo non parlarne.

Noi non vogliamo con ciò menomare la rispettabilità dei militari, che fanno parte della nostra Camera elettiva; noi non facciamo punto una questione di persone. Diciamo soltanto che chi bene studî lo spirito del nostro esercito, non potrà non trovare in questo qualcosa che lo allontana istintivamente dal Parlamento. E non è, diciamolo pure, un'av-

---

(1) GALEOTTI e MANCINI. *Norme ed usi del Parlamento italiano.* § 61.

versione per i politicanti, ma è, sopra tutto, l'istinto della conservazione della propria disciplina e, quasi direi, della fisonomia propria. Col crescere dell'industrialismo e il venir meno del militarismo, questo modo di vedere dell'esercito si muterà, senza dubbio. Ma, per adesso, l'Europa è assai più militare di quello che si dice, ed è prudenza politica, crediamo noi, sforzarsi, in tali condizioni, di conservare all'esercito, quanto più è possibile, l'austerità dei suoi istinti e delle sue tendenze.

Si dice ancora che i militari obbediscono poco volentieri ai borghesi. Ma a ciò non si rimedia, chiamando i militari alla Camera, chè anzi più penosa riuscirebbe l'obbedienza dell'esercito, quando il volere della maggioranza dei deputati borghesi la vincesse su quello dell'esigua minoranza dei deputati militari, che fosse tutta concorde in un parere opposto. D'altra parte si calunnia l'esercito, affermando ch'esso obbedisce poco volontariamente ai borghesi, quando esso ha mostrato, invece, che corre intrepidamente a morire dovunque il governo del suo paese, sia esso composto di borghesi o di militari, gl'impone di marciare. Al giorno d'oggi, in una disputa di politica costituzionale, il dualismo tra borghesi e militari non può più servire di argomento.

Ecclesiastici. — L'ufficio di ecclesiastico non potrebbe costituire, da solo, una ragione d'incompatibilità parlamentare. Non si è mancato, tuttavia, di affermare che i ministri della religione, per serbare la loro equanimità e il loro prestigio, non debbono mescolarsi alle lotte politiche. L'articolo 21 della costituzione della Carolina meridionale del 1778 proclamava, infatti, questo principio, dichiarando ineleggibili i membri del clero, perchè « sono consacrati dalla loro professione al servizio di Dio e alla cura delle anime e non debbono essere distratti dai gravi doveri imposti loro da questi uffizi ».

Contro quest'affermazione sta il fatto palpabile che presso

tre fra le più civili nazioni del mondo, la Francia, la Germania e l'Austria, gli ecclesiastici sono eleggibili, senza che perciò sian mai diventati meno rispettabili dei loro colleghi degli altri paesi. Del resto, al prestigio del clero ha da badare il clero medesimo. Non può pretendersi che vi pensi lo Stato, senz'affermare che quel prestigio è *d'interesse pubblico*, dalla quale affermazione discenderebbero, a fil di logica, delle conseguenze, che non accetterebbero, forse, nemmeno coloro, i quali non esitano a dichiarare l'esistenza di questo pubblico interesse. La tendenza dello Stato moderno è verso il più assoluto separatismo. Le religioni, dove più dove meno, si avviano a diventare di fronte allo Stato niente altro che delle *opinioni*, le quali non possono farsi valere che *per forza propria*, come tutte le altre opinioni, senza che lo Stato debba aggiungervi o togliervi nulla.

Si dice pure che gli ecclesiastici sono abbastanza rappresentati dai laici, che professano le loro idee. *Abbastanza?* Ma come si fa a dire *abbastanza?* Dove si andrebbe a finire con queste sostituzioni, che non hanno alcun fondamento giuridico nella teoria della rappresentanza?

L'ineleggibilità dei ministri dei culti è stabilita in Inghilterra, nel Belgio, negli Stati Uniti, nella Svizzera. La nostra legge dichiara ineleggibili i soli ecclesiastici aventi cura d'anime, o giurisdizione con obbligo di residenza, quelli che ne fanno le veci e i membri dei Capitoli. L'obbligo della residenza, che deve accompagnarsi alla giurisdizione, esclude dall'ineleggibilità i vescovi *in partibus infidelium*.

Chiuderemo queste osservazioni sulla ineleggibilità degli ecclesiastici colle parole dello Scaduto, esprimenti un'opinione, che è anche la nostra. « Alla pretesa — così il citato scrittore — delle prerogative e della superiorità dell'autorità spirituale sulla laicale lo Stato ha opposte le incapacità: arma medievale, necessaria quando la lotta era

corpo a corpo: oggi, essendo scomparso il pericolo delle teocrazie, e proclamato il principio del separatismo fra Stato e Chiesa, l'incapacità elettorale passiva, ristretta moltissimo, sembra destinata a scomparire » (1).

Professori. — Non spenderemo molte parole per dimostrare che tra i cittadini meglio adatti all'ufficio di deputato sono i professori delle Università e degli altri istituti superiori. Garantiti dall'inamovibilità, essi sono in una sufficiente indipendenza dal ministero e godono della più ampia libertà d'insegnamento, potendo, come giustamente osserva il Zanichelli (2), appartenere puranche ai partiti sovversivi, purchè delle idee sovversive non facciano propaganda nella scuola. Crediamo, anzi, che sia un numero troppo basso quello fissato dalla nostra legge, secondo la quale i professori titolari delle università e degl'istituti, in cui si conferiscono i supremi gradi accademici, non possono essere alla Camera più di dieci. Il Depretis propose di ridurli a cinque, ma l'onorevole Corte, nella tornata del 20 febbraio 1877, faceva notare al ministro proponente ch'egli medesimo aveva già presi quattro professori nel suo gabinetto, tre come ministri e uno come sottosegretario di Stato!

Cittadini rappresentanti o impiegati di Stati esteri. — « I diplomatici — così l'articolo 5 della legge del 13 maggio 1877 — i consoli, i vice-consoli ed in generale gli ufficiali, retribuiti o no, addetti ad ambasciate, legazioni o consolati esteri, tanto residenti in Italia quanto all'estero, non possono essere deputati, sebbene abbiano ottenuto il permesso dal governo nazionale di accettare l'ufficio senza perdere la nazionalità. Questa incompatibilità si estende a tutti coloro che hanno un impiego qualsiasi da governo estero ».

L'ineleggibilità di tutti coloro che rappresentano uno

---

1. Scaduto. *Diritto ecclesiastico vigente in Italia.* Vol. I. Cap. II.
2. Zanichelli. Op. loc. cit.

Stato estero, quantunque conservino ancora la cittadinanza italiana, non ha bisogno di giustifiche. La dipendenza dal governo estero, ch'essi rappresentano, i privilegi stessi, di cui sono circondati, l'inviolabilità dei loro archivi, la preoccupazione degl'interessi di uno Stato straniero, dalla quale non possono non essere signoreggiati, son tutte cose che potrebbero far sospettare della sincerità del loro voto di deputati. La loro ineleggibilità giova, prima di tutto, ad essi medesimi, in quanto rende meno attaccabile l'onestà loro ed aumenta il prestigio, di cui debbono essere circondati, mantenendoli in un aere più sereno e tenendoli lontani dalla tentazione di commescersi alle lotte politiche con una passione, che genererebbe, al tempo stesso, i sospetti dello Stato nazionale e quelli dello Stato forestiero. Le stesse ragioni valgono, in gran parte, nel caso che si tratti di semplice impiego conferito a un cittadino da governo estero. Se rende ineleggibile la dipendenza dal governo nazionale, l'ineleggibilità non può non essere un effetto ancora della dipendenza da un governo straniero, a cui il cittadino presta l'opera sua e da cui è stipendiato.

Parlando delle incompatibilità di ufficio, ci siamo fermati soltanto ai casi più caratteristici e che hanno offerta agli scrittori materia di disputa. Ci sono altre incompatibilità d'ufficio, oltre alle esaminate, la ragione delle quali è intuitiva: tale, per esempio, è l'incompatibilità dei due uffici di senatore e di deputato. Le due Camere integrano e temperano, a vicenda, l'azione loro: ecco perchè non si può, al tempo stesso, partecipare all'una e all'altra, altrimenti si correrebbe il rischio di non avere che una Camera sola.

Non possiamo, tuttavia, chiudere la trattazione delle incompatibilità di ufficio senza prima aver toccate alcune altre questioni secondarie.

La prima di queste questioni è se sia giusto stabilire che gl'impiegati deputati non possano essere promossi

che per anzianità. Questa disposizione tenderebbe a impedire che il ministero si procuri dei voti alla Camera, promettendo delle promozioni. Si farebbe eccezione, tuttavia, per i militari in tempo di guerra, giacchè sarebbe, certo, un'assai dura ed ingiusta legge quella che ai militari deputati, che han fatto in un combattimento prodigi di valore, non concedesse la promozione per merito di guerra, ma quella soltanto per anzianità. D'altra parte, in tempo di guerra si può aver bisogno negli alti gradi dell'esercito di uomini di grande capacità; e, quando questi esistessero, sarebbe strano che non si potesse ad essi ricorrere sol perchè sono deputati. Noi vorremmo, l'abbiamo già detto, esclusi i militari dalla Camera. A ogni modo, nel caso che essi vi siano ammessi, l'eccezione, di cui parlavamo testè, ci pare giustissima. Alla maggior parte degli scrittori, anzi, sembra affatto ingiusto lo stabilire che i deputati impiegati non possano essere promossi se non per anzianità. E, certo, se con una disposizione siffatta potesse impedirsi quella caccia agl'impieghi, che è, forse, l'effetto peggiore dell'affarismo parlamentare, noi non esiteremmo a trovarla lodevole; ma il guaio è che non la s'impedisce punto, e che, per un vantaggio incerto, si genera un male certissimo, consistente appunto nell'ingiustizia d'impedire agl'impiegati deputati di progredire nella loro carriera in tutti i modi concessi agli altri impiegati. Contro la corruzione esercitata dal governo non può ricorrersi, in questo caso, se non al senso morale del paese e del Parlamento. È il Parlamento medesimo che, esercitando il suo alto controllo sugli atti del potere esecutivo, deve impedire che certi mali si verifichino. Che se questo alto senso morale nel Parlamento non esiste, sarebbe vano aspettarselo dai governanti. Tutte le leggi, che si potessero fare in proposito, non approderebbero a nulla.

L'altra disposizione, che gl'impiegati promossi di grado

debbano ripresentarsi agli elettori perchè questi riconfermino loro il mandato legislativo, è ispirata agli stessi criteri della precedente. Cominceremo dal notare che in uno Stato, dove i deputati impiegati non potessero essere promossi che per anzianità, non si vede la ragione, per cui dovrebbe loro imporsi l'obbligo della rielezione. La promozione per anzianità, fondandosi sopra una semplice valutazione numerica degli anni di servizio, esclude, si può dire, l'arbitrio governativo; e sarebbe strano che gli elettori non riconfermassero il mandato al loro rappresentante, sol perchè questi ha fatto un passo innanzi nella sua carriera. A ogni modo, anche dove non fosse prescritto che gl'impiegati deputati non potessero essere promossi se non per anzianità, l'obbligo di ripresentarsi agli elettori in caso di promozione ci sembrerebbe doversi escludere, perchè è anch'esso un rimedio privo di efficacia di fronte al male che si vorrebbe curare. L'obbligo della rielezione, in simili casi, si riduce a una pura formalità. Gli elettori, vedendo che il loro rappresentante si presenta ad essi circondato di quel lustro maggiore, che gli viene dall'avanzamento compiuto nella propria carriera, trovano in ciò un nuovo argomento per riconfermargli il mandato; e così si mette sottosopra tutto un collegio elettorale, costringendolo a un vano dispendio di tempo e di attività.

Una terza disposizione informata anch'essa ai criteri delle precedenti sarebbe quella d'impedire che coloro, i quali han cessato di essere deputati, venissero nominati a un ufficio retribuito dallo Stato prima che fosse trascorso un certo tempo dalla cessazione del mandato legislativo. Si fa eccezione pel caso che si tratti di missioni all'estero. Neanche questa disposizione ci sembra lodevole, e ciò non pel danno, che ne verrebbe allo Stato, ma per le gravi ingiustizie, che, grazie ad essa, sarebbero commesse contro gli ex-deputati. Che lo Stato abbia proprio bisogno, in certe contingenze, di scegliere i suoi impiegati

tra gli ex-deputati, è cosa alquanto problematica. Di uomini veramente necessari per lo Stato ce n'è assai meno che non si pensi; e il governo, che può scegliere fra tutti i migliori cittadini della nazione, deve poter trovare le persone, che fanno al caso suo, anche fuori di quelle dei recentemente usciti dal Parlamento. Lo Stato, quindi, da simili disposizioni avrebbe, direttamente, poco a temere. Ne soffrirebbero, invece, moltissimo i diritti individuali degli ex-deputati che non abbiano cessato dall'esercizio del mandato legislativo da un tempo sufficiente per poter essere nominati a impieghi retribuiti dallo Stato. Ponete, a mo' d'esempio, che si bandisca un concorso a una cattedra universitaria. È giusto che un insigne scienziato non possa essere scelto ad occuparla, sol perchè cinque o sei mesi prima era ancora deputato al Parlamento? È giusto ch'egli debba starsene ad aspettare, magari per delle decine di anni, che un'altra cattedra simile resti vacante? Questo si ripeta, *mutatis mutandis*, per tutti gli altri impieghi ed uffici retribuiti dallo Stato. Ora, una così grave offesa ai diritti individuali può dirsi sufficientemente compensata dal vantaggio che ne viene al pubblico? Ma dov'è, di grazia, questo vantaggio? Se il governo vuole elargire ingiustamente degl'impieghi agli ex-deputati in premio del loro servilismo politico, lo farà lo stesso, quand'anche la legge non gli consenta di farlo prima di un certo tempo, giacchè questo tempo, per necessità di cose, non può mai esser troppo lungo. Disposizioni siffatte, adunque, non solo non presentano alcun vero vantaggio pubblico, ma sono una lesione manifesta del diritto dei privati.

Ed ora, per esaurire la trattazione delle incompatibilità di ufficio, non resta ad esaminare che un altro caso: il caso, cioè, in cui un candidato venga eletto contemporaneamente deputato in più collegi. Questa potrebbe chiamarsi l'incompatibilità dell'ufficio di deputato con sè medesimo. Il numero dei deputati dev'essere proporzionato

alle esigenze della nazione e non può trovare una limitazione se non nelle altre non meno rispettabili esigenze imposte dalla necessità che le discussioni parlamentari procedano col maggior ordine possibile e, relativamente, colla maggiore speditezza: donde la convenienza che l'assemblea non sia troppo numerosa. Consentire, invece, che si possa essere, al tempo stesso, deputati di più collegi sarebbe un esporsi al rischio di veder concentrata la rappresentanza nazionale in poche persone. Noi avremo a tornare anche in seguito su questo argomento. Per ora ci basterà dire che dalla necessità che il numero dei membri della Camera si mantenga sempre lo stesso, trae origine l'istituto dell'*opzione*. Un candidato eletto contemporaneamente in più collegi deve, come si dice, *optare* per uno di essi, cioè deve dichiarare di quale collegio egli vuol essere deputato.

E qui una prima questione. Quando un candidato ha optato per un collegio, negli altri, in cui egli fu eletto, si ripeterà l'elezione o si proclamerà eletto il candidato, che ottenne, dopo l'optante, i maggiori voti? Poniamo si tratti di un collegio uninominale. Due candidati, Tizio e Gaio, si contendono il campo. Vince Tizio, ma egli vien proclamato eletto anche in un altro collegio, pel quale opta. Si proclamerà senz'altro eletto Gaio nel collegio, da cui Tizio ha optato? È giusto che il deputato di questo collegio sia il candidato di un partito, che nelle elezioni si è chiarito essere in minoranza? L'ingiustizia è evidente. Si dirà che i deputati non rappresentano un solo collegio, ma tutta la nazione, e che perciò anche gli elettori di Tizio nel collegio, da cui il loro eletto ha optato, possono riguardarsi come rappresentati dall'optante. Ma a questa obbiezione è facile rispondere che, se il partito, a cui Tizio appartiene, si trova ad avere la maggioranza dei voti in due collegi diversi, è perfettamente giusto e logico che in entrambi veda eletto un suo candidato, e che tale diritto

non gli può essere tolto dal semplice fatto che nei due collegi gli elettori del partito si sono trovati d'accordo sullo stesso nome. Questa è una pura combinazione, la quale non dimostra se non il credito, di cui l'eletto gode, e la compattezza del partito, il quale non deve, quindi, a cagione della concordia grande che in esso regna, perdere un diritto che non avrebbe perduto punto, se nelle elezioni si fosse mostrato meno concorde e nei due diversi collegi avesse votato per due nomi diversi. Ecco come dagli stessi principii, su cui il collegio uninominale si fonda, discende la conseguenza che, in caso di opzione, l'elezione va ripetuta in tutti quei collegi, da cui il candidato eletto in collegi diversi ha optato. Questo principio di giustizia diventerebbe di meno facile, anzi di difficilissima applicazione, ma non sarebbe, perciò, meno vero, collo scrutinio di lista, secondo il quale, come più appresso vedremo, gli elettori non votano per un nome solo, ma per una lista di nomi. Quando, infatti, si votasse collo scrutinio di lista per provincia, ove un candidato riuscisse — caso, per altro, difficilissimo — eletto contemporaneamente in più province, la ripetizione delle elezioni riuscirebbe di una difficoltà enorme, tanto più ch'essa non potrebbe menomare il diritto acquisito degli altri candidati già eletti. Col collegio unico l'opzione è resa impossibile e il *voto di preferenza*, del quale a suo luogo diremo, dà modo all'elettore di presentare un sostituendo pel caso che il candidato antecedente si trovi di non volere o non potere usufruire del voto ottenuto, o di non averne bisogno.

E che l'opzione venga resa impossibile, ci sembra sia un bene. Essa, infatti, fa dipendere dall'arbitrio dell'optante l'elezione di uno piuttosto che di un altro candidato, giacchè, a seconda che si opta per uno o per un altro collegio, si lascia vuoto il posto a un candidato piuttosto che a un altro, sia che questo candidato venga proclamato eletto in seguito a una seconda votazione, sia che la proclama-

zione venga senz'altro fatta in favore di colui che ottenne, dopo l'optánte, i maggiori voti. Ma v'ha di peggio. Ponete che vi siano due collegi uninominali di cinquecento elettori ciascuno. In entrambi è eletto Tizio, ma in uno con duecentosessanta voti, nell'altro con quattrocentosessanta. Tizio opterà, secondo tutte le probabilità, per il secondo. Allora si rifà la votazione per il primo e i duecentosessanta elettori di Tizio eleggono Gaio. Che cosa è accaduto? Che duecentosessanta elettori han vista proclamata l'elezione di due candidati del loro cuore, cioè Tizio e Gaio, e quattrocentosessanta elettori han visto proclamato solo Tizio. Se questi avesse, invece, optato per l'altro collegio, sarebbero stati i quattrocentosessanta elettori che avrebbero potuto scegliere un altro candidato.

β) - Incompatibilità d' interessi o di affari.

Le incompatibilità d'interessi o, come altrimenti si dice, di affari, possono anch'esse provenire da un ufficio che si riveste. Senonchè, anche in questo caso, esse hanno una fisonomia tutta propria, in quanto si fondano sopra interessi essenzialmente economici.

L'affarismo è, pur troppo, una delle piaghe dei presenti governi parlamentari e, per la sua proteiforme natura, sfugge molto agevolmente alle minacce e alle restrizioni della legge. I mezzi diretti adottati per combatterlo si sono chiariti, praticamente, di un'assai scarsa efficacia. I mezzi indiretti sono anch'essi deboli e pochi, sicchè si può proprio dire che, in siffatta materia, bisogna sopra tutto fare assegnamento sul senso di delicatezza degli stessi deputati.

Si è tentato di risolvere il problema delle incompatibilità di affari in due modi diversi. Alcuni vorrebbero che i cittadini, i cui interessi potrebbero trovarsi in conflitto con quelli dello scrupoloso esercizio del mandato legislativo,

venissero affatto esclusi dalla Camera; altri bramerebbero, invece, che si astenessero soltanto dal votare in quelle deliberazioni, nelle quali il loro interesse si trovi impegnato. Altri ancora, sebbene in numero scarsissimo, si mostrano favorevoli all'annullamento delle deliberazioni della Camera, quando vi abbiano partecipato dei deputati, i quali, essendo interessati nella decisione dell'affare, avrebbero dovuto astenersi. Ma questi annullamenti farebbero nascere infinite contestazioni e potrebbero anche esporre lo Stato a pericoli politici. L'autorità della Camera, in ogni caso, ne verrebbe grandemente sminuita e acquisterebbe un carattere d'incertezza pericolosa.

A noi pare che, in materia d'incompatibilità di affari, vadano distinti principalmente due casi. Se il conflitto d'interessi nasce da un ufficio o da una qualità, è giusto che l'incompatibilità vada a quello e a questa perennemente accompagnata. Se, invece, il conflitto d'interessi non è un fatto permanente nello stesso individuo, ma può soltanto verificarsi in alcuni casi speciali, è giusto che non si proclami senz'altro l'ineleggibilità sua, ma la semplice astensione dal voto venga imposta al deputato che in uno di tali casi appunto si trovi. Questo secondo sistema è stato adottato su larga base in Inghilterra, dove pare non abbia fatta una cattiva prova. Che se non vi ha prodotto i frutti sperati, la ragione risiede nella difficoltà, già da noi notata, di colpire in tutte le sue vie tortuose e sotterranee l'affarismo parlamentare. Noi crediamo, perciò, che la migliore legge in materia d'incompatibilità d'affari possa ottenersi appunto contemperando i due sistemi suddetti.

La nostra legge del 13 maggio 1877 non conosce che il primo di essi. All'articolo 3 essa proclama: « Non sono eleggibili i direttori, amministratori, rappresentanti e in generale tutti quelli che sono retribuiti sui bilanci delle società ed imprese industriali e commerciali sussidiate dallo Stato con sovvenzione continuativa o garanzia di

prodotti o d'interessi, quando questi sussidi non siano concessi in forza di una legge generale dello Stato. Non sono parimenti eleggibili gli avvocati e procuratori legali, che prestano abitualmente l'opera loro alle società ed imprese suddette. » E l'articolo 4 dice: « Non sono eleggibili coloro i quali siano personalmente vincolati collo Stato per concessioni o per contratti di opere o somministrazioni. »

A noi non pare, in verità, come pare ad alcuni scrittori, che tali restrizioni siano eccessive, nè abbiamo mai scoperto nello stato dell'opinione pubblica rispetto ad esse quel senso di molestia e d'intolleranza, che suscitano tutte le limitazioni veramente eccessive.

Gl'inglesi, in materia d'incompatibilità per affari, hanno stabilito un principio, che merita tutta la nostra attenzione. Essi hanno escluso che l'incompatibilità possa fondarsi sopra un interesse generale o comune a molti cittadini e richiedono che si tratti, invece, di un interesse diretto e pecuniario. Veramente, temperando il sistema dell'ineleggibilità assoluta coll'altro dell'astensione dal voto, si potrebbe, in questo secondo caso, essere un po' più esigenti e richiedere che si astengano dal votare anche coloro che alla decisione dell'affare non hanno un interesse proprio diretto e personale. Il deputato affarista è, di solito, interessato all'affare indirettamente; e però, ove la legge potesse colpire questo interesse indiretto, noi non sapremmo davvero tacciarla di troppa severità. Gl'inglesi si preoccupano molto, e giustamente, del diritto del rappresentante del popolo a intervenire col suo voto nelle deliberazioni della Camera e vanno assai cauti nel porre delle restrizioni a questo diritto. Ma dinanzi al dilagare dell'affarismo è l'utile comune che richiede e giustifica una maggiore severità.

Il Zanichelli censura l'ineleggibilità degli avvocati e procuratori legali, che prestano abitualmente l'opera loro alle società ed imprese, di cui parla il citato articolo 3 della

legge del 1877. Egli dice che questa disposizione si è dimostrata di nessuna utilità pratica. « I parlamentari avvocati — aggiunge l'egregio scrittore — la cui opera era richiesta prima abitualmente da quelle società, sono anche ora gli avvocati prescelti; solamente, se prima era rimunerata l'opera loro, almeno in parte, con stanziamenti fissi in bilancio, ora ciò più non avviene e, invece, sono pagati volta per volta. La legge, quindi, ha completamente mancato al suo effetto e non si saprebbe quale altra disposizione si potesse escogitare contro i legali deputati e al servizio delle società o imprese, a meno che non si proibisse addirittura ad ogni deputato avvocato di difendere cause di qualunque società sovvenzionata o garantita dallo Stato; ma ognuno vede come questa proibizione sarebbe stranamente proibitiva e vessatoria » (1). Noi non possiamo in ciò completamente accordarci col dotto scrittore e crediamo che a far parere vessatorie certe proibizioni contribuisca un poco, anche sugl'ingegni più spregiudicati, l'influenza della pubblica opinione, la quale a certe manifestazioni dell'affarismo politico si è fin troppo adusata. È difficilissimo, noi osiamo dire, che nelle cause riguardanti società sovvenzionate o garantite dallo Stato la qualità di deputato, che il patrocinatore si trovi di possedere, non eserciti un'influenza, che non dovrebbe esercitare. Ora, se così è, noi crediamo che quella inibizione, che al Zanichelli sembra vessatoria, finirà per essere resa necessaria dalla marea montante dell'affarismo parlamentare.

Di questo vengono specialmente incolpati i deputati avvocati, onde le proposte di alcuni scrittori di restringere, nella Camera, il numero degli avvocati esercenti. Il Palma crede, però, che una legge siffatta sarebbe difficilmente approvata dalle Camere presenti, in cui i deputati avvocati sono così numerosi. D'altra parte, per limitare il nu-

---

(1) ZANICHELLI. Op. loc. cit. Cap. II.

mero degli avvocati alla Camera, bisognerebbe ricorrere al sorteggio (1). Ora, se questo è difficile che produca delle gravi ingiustizie, quando si tratti degl' impiegati dello Stato, per cui la nostra legge lo prescrive, può generare, invece, molto facilmente delle gravi ingiustizie nel caso degli avvocati deputati. Infatti, che sia dalla sorte tolto alla Camera un generale piuttosto che un altro, uno piuttosto che un altro consigliere di Corte di Cassazione o di Appello, uno piuttosto che un altro professore di Università, è cosa, relativamente, di nessun rilievo. Si tratta di scegliere tra persone, che possono presumersi di capacità quasi eguale, se ne togli le celebrità. Ora, sarebbe strano che la sorte colpisse proprio queste. Gli avvocati deputati, invece, sono di capacità diversissima e in numero tale che la limitazione, per riuscire di una certa efficacia, dovrebbe essere assai più estesa che non per gl'impiegati pubblici suddetti. La sorte dovrebbe, perciò, agire su larga base, il che potrebbe esser fonte d'ingiustizie grandissime. Gli avvocati dotti ed onesti potrebbero essere esclusi e i faccendieri restare.

Si dice anche che una delle ragioni, per cui i deputati avvocati sono così numerosi, è l'esclusione dalla Camera di parecchie categorie d'impiegati dello Stato. Noi non crediamo, in verità, che, se queste categorie d'impiegati godessero dell'eleggibilità, il numero dei deputati avvocati ne sarebbe gran fatto diminuito. Il nostro corpo elettorale non ha mai mostrato molta tendenza per le candidature degl'impiegati pubblici e, se la legge fosse verso costoro di manica più larga, noi non crediamo che gl'Italiani si affretterebbero a usufruire di questa maggiore libertà di scelta, della quale, bisogna convenirne, essi mostrano di non sentire il bisogno. La ragione della prevalenza numerica degli avvocati alla Camera è sopra tutto nella loro

---

(1) Palma. *Corso di diritto costituzionale.* Vol. II. Sez. I. Cap. III.

grande attività personale, nella libertà e nella natura della loro professione, e nelle attitudini oratorie, che fanno tanta parte del loro mestiere. Eloquenti, ingegnosi, attivi, è naturale ch'essi abbiano una grande parte nel governo parlamentare, che favorisce così potentemente l'iniziativa personale e le attitudini tribunizie. Il credito e la forza di un deputato è nelle sue aderenze; ora, mentre i pubblici impiegati, che tirano la paga dallo Stato, son portati a viversene lontani dalla folla, della quale non hanno bisogno; gli avvocati, invece, che hanno già tanto bisogno delle aderenze per l'esercizio della loro professione, possono poi facilmente valersene per i loro scopi politici. Ecco perchè a un altissimo funzionario dello Stato riescirà, di solito, meno facile che a un mediocre avvocato formarsi, come dicono, una base elettorale. Non bisogna, quindi, allarmarsi troppo per uno stato di cose, ch'è assai più naturale che non paia.

Il Palma, con quella temperanza, ch'è uno dei più bei pregi del suo fortissimo ingegno, propone dei mezzi indiretti. Egli vorrebbe che fosse vietato, sotto la sanzione di decadenza, ai deputati di difendere lo Stato come avvocati, e che fosse proibito, sotto la stessa sanzione, che i deputati avvocati assumessero cause contro lo Stato.

Per quanto poco valga la nostra approvazione, noi facciamo plauso alle proposte dell'illustre scrittore. Non di rado il governo ha affidato a deputati amici o che voleva rendersi amici, la difesa degl'interessi dello Stato in cause importantissime: difesa rimunerata, poi, con eccessivi compensi a scapito della pubblica finanza. E nelle cause contro lo Stato non di rado è avvenuto che questo si sia volontariamente lasciato spogliare per darla vinta agli avvocati deputati della parte avversa.

Il Palma propone ancora un altro mezzo: quello, cioè, di rafforzare, per quanto più è possibile, l'indipendenza e l'autorità dei magistrati e dei funzionari amministrativi.

E, per vero, quando si pensa a quello che sono diventati, al giorno d'oggi, i prefetti, non si può non vedere uno dei migliori rimedi contro il parlamentarismo in un riordinamento amministrativo, per il quale la politica e l'amministrazione siano tenute distinte l'una dall'altra e ai funzionari governativi dell'amministrazione locale venga fatta una situazione, la quale consenta loro di adempiere con sufficiente dignità ed indipendenza i loro molteplici ed importanti doveri.

La questione della limitazione del numero degli avvocati esercenti alla Camera venne discussa ancora nel Congresso forense tenuto in Roma lo scorso maggio, il che spinse l'onorevole Colosimo a parlarne dinanzi alla Camera per conoscere in proposito le intenzioni del Governo. E il ministro guardasigilli, onorevole Costa, recisamente rispose non esser punto da pensare a una tale limitazione, non potendo l'ufficio di deputato trovare ostacolo nell'esercizio di una professione libera.

LIBRO TERZO

DELL'ELEZIONE

I. - Carattere giuridico del voto e qualità del giudizio in esso contenuto.

Abbiamo visto essere il voto un diritto, che si concede, date certe condizioni di capacità. Ma il suo carattere è semplicemente di diritto o non piuttosto di un vero obbligo giuridico? Eccoci trasportati nella tanto dibattuta questione del *voto obbligatorio*.

Il voto, scrive il Codacci-Pisanelli, è una funzione pubblica; e, nel diritto moderno, l'esercizio delle pubbliche funzioni è riconosciuto da tutti essere un vero dovere per chi se ne trova investito. Meriterebbe, senza dubbio, di esser condannata la condotta di un ministro, che trascurasse di provvedere agli uffici vacanti nel suo dicastero. Ebbene, la stessa condanna merita chi non adempie la funzione elettorale, perchè « anch'egli è un organo dello Stato, che trascura il proprio ufficio, non partecipando a quelle funzioni di sindacato e di scelta, cui la legge lo chiama » (1). Noi troviamo giustissimo che l'esercizio del

(1) Codacci-Pisanelli. *Relazione al terzo Congresso giuridico nazionale di Firenze sull'azione popolare.* III. *A.*

diritto di suffragio venga riguardato come un vero dovere e crediamo che solo il cittadino, il quale ha profondo il sentimento di questo dovere, può dirsi veramente degno della libertà politica che gli si concede. Ma, poichè l'obbligatorietà del voto non potrebbe avere altro scopo che il vantaggio della comunità, resta a vedere se giovi davvero a questa che l'esercizio del suffragio costituisca un obbligo giuridico, cioè venga sottoposto a coazione.

I doveri del cittadino, come tutti gli altri doveri, richiedono, per esser veramente bene adempiuti, un atto interno della volontà e uno esterno. Ve ne sono alcuni, però, rispetto ai quali basta allo Stato che solo l'atto esterno sia compiuto. La coercizione è possibile solamente per questi doveri. Invece, quando ciò che veramente interessa lo Stato, è l'atto interno della volontà, la coercizione riesce impossibile, giacchè si può costringere uno a fare, non lo si potrà giammai costringere, lui repugnante, a volere. L'obbligo, per esempio, di pagare le imposte può anche adempiersi a malincuore, ma allo Stato basta che le imposte si paghino. Il servizio militare può anche prestarsi di mala voglia, ma allo Stato basta che quel servizio si presti. Certo, sarebbe desiderabile che i cittadini pagassero le imposte con entusiasmo e con entusiasmo entrassero nella milizia; ma, poichè questi due fatti rappresentano due necessità per la vita dello Stato, non si può farli dipendere dall'iniziativa privata, la quale potrebbe anche mancare, e lo Stato è costretto a contentarsi dell'atto esterno, senza scrutare il sentimento interiore di chi lo compie.

Non così pel voto. In una elezione ciò che allo Stato interessa, non è già che il cittadino faccia una scelta qualunque e butti nell'urna una scheda purchessia, ma che scelga bene o, almeno, come meglio sa, cioè che usi, nel fare la scelta, di tutta la buona volontà sua. Ora, questa *buona volontà*, questo fatto essenzialmente interno, sfugge a qualsiasi coercizione. Si potrebbe dire che anche la fun-

zione di giurato consiste essenzialmente in un intimo giudizio, anzichè nell'atto esterno e puramente meccanico del votare, e che, malgrado ciò, quella funzione è obbligatoria. Ma il paragone non calza. La funzione di giurato trova nella simpatia dell'uomo verso il proprio simile un aiuto, che la funzione elettorale — parrà strano, ma è vero — non trova che in un grado assai minore nel sentimento degl' interessi della comunità e dei nostri medesimi. Nessuno ardirebbe, sol perchè forzato ad assistere e a giudicare in una causa criminale, dare il suo giudizio a cuor leggero, rischiando, per sciatteria, di votar la condanna di un innocente o l'assoluzione di un reo convinto; ma invano si cercherebbe nel votante la stessa circospezione, quando si trattasse di un'elezione politica. Aggiungete che, mentre, riguardo al voto elettorale, l'obbligatorietà si restringerebbe puramente all' atto meccanico del votare, nel caso del giurato, invece, essa abbraccia tutta una lunga serie di atti, che finiscono per suscitare l'attenzione e l' interesse di chi li compie, e che si compendiano nel dovere di assistere a tutte le fasi del dibattimento.

Se tutto ciò è vero, in un sol caso potrebbe sostenersi l'obbligatorietà del voto, cioè quando ci fosse ragione di credere che gli astensionisti, obbligati a votare, non voterebbero male e alla carlona, ma in modo da migliorare l'esito complessivo della votazione: quando, cioè, si potesse sperare che la coazione, benchè ristretta all'atto esterno, finisse per agire, indirettamente, sull'atto interno della volontà, illuminata dall' onesta coscienza, scotendo l'una e l'altra dal loro torpore e forzandole a muoversi e ad agire rettamente.

Bisogna, perciò, guardare alla qualità delle persone, che sogliono astenersi. Se fra esse si trovano a preferenza i buoni e gli onesti cittadini, non è possibile credere che costoro, sol perchè costretti a votare, non si studierebbero di votar bene. Ora, generalmente si osserva che, di solito,

gli astensionisti sono appunto degli onesti cittadini, che, nauseati della politica e disperando di farvi valere le loro idee, preferiscono starsene neghittosi in disparte. Questa osservazione, specie per l'Italia nostra, ha un gran fondamento di verità e risponde abbastanza convincentemente all'obbiezione, mossa da alcuni, che, ove si costringessero a votare coloro che hanno una così debole coscienza del diritto di suffragio da astenersi dall'usarne, si avrebbero in essi degli elettori prontissimi a cedere o, magari anche, a vendere il loro voto, del quale non fanno alcun caso.

A noi pare che, se un elettore ha interesse a vendere il suo voto, lo venderà indipendentemente dalla legge sull'astensionismo; e, se non ha tale interesse, non lo venderà mica sol perchè questa legge lo costringe a votare. Perciò noi confessiamo che la proposta di rendere obbligatorio, presso di noi, il suffragio, non ci pare quella grande stranezza ch'è parsa a certi scrittori. Confessiamo, tuttavia, ugualmente che nulla speriamo dall'attuazione di una simile riforma, ed ecco per quali motivi.

L'obbligatorietà del voto importa, naturalmente, la minaccia di una pena a chi si astenga dal votare. L'uso di alcuni cantoni svizzeri di prescrivere l'obbligatorietà, senz'accompagnarvi alcuna sanzione penale, manca di ogni efficacia pratica. La legge non deve dichiarare principii astratti e obblighi puramente morali, limitandosi a dare dei consigli, ma attribuire diritti ed imporre doveri. Sarebbe necessario, perciò, rendere il voto obbligatorio colla minaccia di una pena. Ora, quale sarà questa pena? Alcuni la farebbero consistere nel privare gli astensionisti, per un tempo più o meno lungo, del diritto di suffragio. Strana pena davvero, che renderebbe più duraturo quel male, che può anche essere l'effetto di un'indolenza transitoria, e farebbe sussistere in forza di legge ciò che non si vuole sussista per effetto della poltroneria dei privati! Una legge simile verrebbe a riconoscere un principio affatto opposto a quello,

su cui essa stessa si fonda, e cioè che *è bene non voti chi si astiene dal votare.* Anche più strana è la proposta di punire le costituenze, in cui i votanti non raggiungano una certa cifra relativa a quella degl'iscritti, privandole del diritto di avere dei rappresentanti. Questa privazione, evidentemente, dispiacerebbe assai poco a coloro che, non avendo votato per alcun rappresentante, mostrarono di non tenerci ad averne; colpirebbe, invece, quelli che han votato, rendendo così, perchè non usato da tutti, frustraneo il diritto del voto proprio a quelli che han sentito il dovere di usarne.

Bisognerebbe, dunque, colpire l'astensionismo con una pena vera e propria. Sarà una pena restrittiva della libertà personale? La coscienza universale vi si ribellerebbe. Appunto perchè tra gli astensionisti sono cittadini onestissimi, repugnerebbe vederli tratti in prigione. Il governo rappresentativo parrebbe, allora, un'insopportabile imposizione della maggioranza; si esagererebbe la corruzione parlamentare e si sentirebbe ripetere da milioni di bocche che i dilapidatori del denaro pubblico pretendono, colla forza, che le loro dilapidazioni vengano riconosciute ed approvate anche dal voto degli onesti che preferirebbero astenersi. La grande massa di coloro che fino a ieri ha riguardato come la divisa dell'uomo probo quella frase così comune tra noi: « Io non mi curo di politica » non può, da un giorno all'altro, ritenerla una stigmate d'infamia e un reato che meriti le manette e la prigionia.

Queste ragioni perderebbero parte della loro forza, ma non sparirebbero del tutto, quando si proponesse una pena pecuniaria. Un difetto di tutte le pene pecuniarie è quello di avvilire, qualche volta, i diritti, che son chiamate a tutelare. Quando certi atti illeciti non costano a chi li compie che del denaro soltanto, si corre il rischio di vederli diventare una privativa di coloro che possono spendere quel denaro. Ora, è appunto in quella parte politica, che ha

scritto sulla sua bandiera: « Nè eletti, nè elettori! » che abbondano, pur troppo, gli altamente censiti. Costoro si riderebbero delle multe e le pagherebbero, anzi, con una certa voluttà di martirio. Ci pare già di udirli questi signori. « Lo Stato — essi direbbero — ci domanda un voto o del denaro. Ebbene, noi gli diamo il denaro e gli turiamo la bocca! »

E non solo le pene pecuniarie possono essere impunemente sfidate da alcune categorie di persone, ma non possono, poi, applicarsi ad alcune altre. Ecco perchè, di solito, quando le condizioni economiche del reo le rendono inapplicabili, lo si colpisce con una pena restrittiva della libertà personale. Ciascun vede che, nel caso nostro, questa sostituzione di una pena all'altra sarebbe odiosissima. Perciò, affinchè la multa potesse colpire un numero abbastanza esteso di persone — e non diciamo tutte, si badi! — occorrerebbe che fosse molto bassa, cioè che per i più si riducesse a una burletta. Aggiungete che con una pena pecuniaria parrebbe quasi che si desse un valore in moneta al suffragio, il quale tanto verrebbe dalle masse giudicato valere, quanta sarebbe la multa che costasse il non usarne. Ecco perchè noi dicevamo che le pene pecuniarie avviliscono, qualche volta, i diritti, che son chiamate a tutelare.

E come è difficile trovare un genere di pena adatto a colpire l'astensionismo, così non è punto facile scoprire e perseguire questa nuova specie di reato.

Poichè il deporre nell'urna una scheda bianca è lo stesso che non votare, occorrerebbe, per colpire tutti gli astensionisti, che il voto fosse pubblico. Ora, noi vedremo più appresso che gravissime ragioni di convenienza consigliano il voto segreto. Il Codacci-Pisanelli affermò che, per deporre scheda bianca o umoristica, occorre essere un apata o un avversario delle istituzioni, e che non tutti gli astensionisti sono apati, nè tutti gli avversari delle istituzioni

irreconciliabili. Ma quello che sopra tutto preoccupa noi, è il grande discredito, da cui, col moltiplicarsi delle schede bianche o umoristiche, verrebbe ad esser colpita la legge contro l'astensionismo, già per se stessa così poco accetta al sentimento pubblico. Il legislatore, non potendo costringere l'elettore ad altro se non a deporre nell'urna una scheda, e non potendo accertarsi che l'elettore riempia la scheda, pare gli offra egli stesso un'arma per ferire la legge, coprendola di ridicolo. Il Racioppi (1), poi, osserva che, se davvero si crede punibile l'astensione, bisogna spingere questo principio fino alle ultime conseguenze, punendo anche coloro che votano parzialmente, cioè per un numero di candidati inferiore ai seggi vacanti.

Nè crediamo che, coll'introdurre l'azione popolare anche contro l'astensionismo, più facile riuscirebbe scoprire le astensioni. Coloro che si astengono, sono degl'indifferenti. Ora, se gli elettori di un determinato partito li denunziassero come astensionisti, rischierebbero di trovarseli nemici in una prossima elezione. In un paese come il nostro, poi, in cui al diritto di suffragio si tiene così poco, chi volete che denunzi colui che si astiene dall'usarne?

Quando si vuole il voto obbligatorio, si escludono, naturalmente, quei casi, in cui giuste ragioni impediscano all'elettore di votare. Ora, chi non vede quanto sarebbe difficile, nei casi singoli, determinare la legittimità delle ragioni diverse, le quali possono essere di tante specie e, sovente, insignificanti per sè sole, acquistar forza dalle condizioni peculiarissime, in cui l'elettore si trovi? Ingannare la giustizia con finte scuse sarebbe, perciò, assai più facile che non paia.

Fu anche notato che, ove fosse reso obbligatorio il voto, i processi per reato di astensionismo sarebbero in numero

---

(1) Racioppi. *Le astensioni e il voto obbligatorio* nella *Rivista di diritto pubblico*. Anno II. Fasc. 14-15.

così grande che difficilissima se ne renderebbe l'istruzione e la decisione, e, alla fin fine, si sarebbe costretti, quasi sempre, a ricorrere all'espediente dell'amnistia. Il Codacci-Pisanelli (1) non crede si debba tener gran conto di questa difficoltà. « Il numero dei processi — egli scrive — e il travaglio della magistratura sarebbe agevole ridurli a ben poca cosa. Basterebbe, per esempio, incaricare gli agenti delle imposte di riscuotere le multe sulla base delle liste, dalle quali risultino i nomi di coloro che non han risposto all'appello. Un'intimazione dovrebbe, s'intende, precedere di alcuni giorni la riscossione, regolata colle norme dei privilegi fiscali, incluso, se occorre, entro certi limiti, quello del *solve et repete*. Nel termine indicato i cittadini, contro i quali fu elevata la contravvenzione, potrebbero portar reclamo innanzi a una commissione non elettiva all'uopo istituita. L'agente fiscale dovrebbe sottostare alle decisioni di essa o a quelle di una commissione di appello. Al cittadino rimarrebbe salva la garanzia del controllo giudiziario, di cui potrebbe chiedere l'applicazione sia contro l'agente che contro le commissioni. » In verità, a ben esaminare la proposta dell' illustre scrittore, non pare ch'essa riduca *a poca cosa* il numero e la complessità delle contestazioni nascenti dall'astensionismo elettorale. Eppoi: o questo è un vero reato o non è. Se è un reato, potrebbe riuscir pericoloso alla libertà — la quale, in fatto di elezioni, è sempre, più o meno direttamente, minacciata — farlo giudicare in maniera diversa da quella, in cui si accertano e giudicano tutti gli altri reati. Il Codacci-Pisanelli, del resto, sposta le difficoltà, non le toglie; ne crea, anzi, delle altre. Si potrebbe domandare, infatti, come andrebbe composta quella commissione non elettiva, della quale egli ci parla; se debba essere temporanea o perma-

---

(1) CODACCI-PISANELLI. Op. cit. VI.

nente, e tante altre cose. Quel ricorrere, poi, agli agenti delle imposte per semplificare il lavoro, farebbe nascere nelle masse la falsa credenza che la pena della multa comminata all'astensionismo sia niente altro che un espediente fiscale, escogitato allo scopo di far denaro. Così verrebbe accresciuta l'impopolarità della legge; e noi sappiamo che le leggi contrarie, sia pure a torto, al sentimento pubblico, finiscono per non essere applicate: ne abbiamo una prova negli articoli del nuovo Codice penale contro il duello.

Ma dove la punizione del reato di astensionismo diventerebbe davvero impossibile, sarebbe nel caso che interi partiti si astenessero dal votare in segno di protesta. Non è già che noi approviamo proteste di questo genere. Noi crediamo, anzi, che per chi pretende di vincere, il combattere sia un dovere. Non possiamo, tuttavia, dissimularci le difficoltà grandi che si opporrebbero, in questo caso, all'applicazione della legge, e i pericoli politici ch'essa creerebbe.

Se, dunque, difficile riesce trovare una pena veramente adatta al reato di astensionismo; se non si può ricorrere che a una pena pecuniaria non elevata, cioè a poco più di una vera burletta; se la scoperta di questo nuovo genere di reato è, in molti casi, difficilissima e, in molti altri, vien resa impossibile dalla stessa legge elettorale, che prescrive il voto segreto; se i processi sarebbero molti e le contestazioni infinite; se, non di rado, la punizione dell'astensionismo potrebbe parere, foss'anche a torto, un grave attentato alla libertà e suscitare pericoli politici; se è vero che tra gli astensionisti sono i migliori cittadini e il punirli colla detenzione è cosa che ripugna al sentimento pubblico; se è anche vero, infine, che una legge, la quale punisse con multa l'astensionismo, riuscirebbe odiosa, perchè parrebbe un vessatorio espediente fiscale: noi crediamo bene lasciar le cose come stanno, nulla di buono aspettandoci da una legge siffatta.

Meglio sarebbe, invece, studiare le cause vere dell'astensionismo e sforzarsi di eliminarle. Che se, per ottenere questo scopo, è necessario un lungo e paziente lavoro, sarebbe un'illusione il credere di potersi sottrarre ad esso, ricorrendo a mezzi, che tanto meno sono proficui, quanto più sembrano spicci. Ora, le vere cause dell'astensionismo elettorale sono, a parer nostro, due sole: il poco interesse dei cittadini alla pubblica cosa e la convinzione, che alcuni cittadini hanno, dell'inutilità del proprio voto. Il primo ostacolo può eliminarsi soltanto con una sana e paziente educazione civile: tutti gli altri mezzi suggeriti sono dei palliativi paragonabili a quegli specifici, coi quali si crede di poter sanare d'un tratto una malattia, che ha bisogno di tutta una cura lunga e indefessa. Il secondo ostacolo può rimuoversi, sforzandosi di dare alle minoranze il maggior possibile affidamento di essere rappresentate, e di ciò, più appresso, noi ci occuperemo a lungo. Fu anche proposto come un rimedio contro l'astensionismo l'abolizione delle iscrizioni di ufficio nelle liste elettorali. Ma questo espediente, impedendo che vengano iscritti coloro che non ci tengono a esercitare il loro diritto di voto, fa che l'inconveniente non sembri, non già che non sia; ai cittadini che si astengono dal votare, verrebbero a sostituirsi i cittadini che si astengono dal farsi iscrivere; l'astensionismo, così, sarebbe spostato, non distrutto. Per concludere, infine, su questo argomento, diremo che, quando una sufficiente educazione civile manca, l'obbligatorietà del voto riesce, praticamente, impossibile; e, quando quell'educazione c'è, l'obbligatorietà torna affatto inutile.

Il voto, adunque, è un diritto, non un dovere giuridico. Detto del suo carattere giuridico, passiamo alla forma logica del suo contenuto.

Il contenuto del voto è un giudizio. Come tale ha una *quantità*, di cui ci occuperemo trattando del voto unico o plurale; una *modalità* e un carattere di *relazione*, di cui

tratteremo a proposito del voto di preferenza; e, da ultimo, una *qualità*, della quale diremo adesso.

Tutti i giudizi, rispetto alla loro qualità, sono *affermativi* o *negativi*. Dei giudizi *infiniti*, escogitati dal Destutt Tracy, non mette conto parlare. Il voto suol darsi in forma affermativa, cioè *in favore* di una persona. Esso, però, ha anche un valore negativo, in quanto, favorendo alcuni candidati, esclude alcuni altri. Tuttavia taluno non si è contentato di questa *negazione implicita* e, accanto al voto *in favore*, si è fatto a proporre il voto *contro* un determinato candidato, cioè il *voto negativo*.

Tale specie di voto fu sostenuta da Clair James Grece (1). Questi vorrebbe che all'elettore fosse concesso di manifestare in tutte le forme possibili la sua opinione rispetto al candidato. O l'elettore non sa pigliare una decisione, e *si astiene*; o è di parere favorevole, e dà il voto *positivo*; o è di parere contrario, e dà il voto *negativo*. Perchè impedirgli di manifestare la sua opinione anche in questa terza forma? Non è questo un restringere la libertà del suo giudizio?

Consideriamo la questione un po' più da vicino e ci convinceremo che il voto negativo non ha ragion d'essere.

Distinguiamo due casi.

Il primo è quello, in cui il candidato sia un solo e tutti gli elettori si dividano in due schiere, delle quali la prima voti pro, l'altra contro il candidato proposto, senza, naturalmente, indicarne un altro, altrimenti il voto dato a quest'altro sarebbe, implicitamente, dato contro il primo, e si avrebbe, così, non una negazione pura e semplice, ma una negazione implicita. Ora, supponiamo che la seconda schiera formi la maggioranza dei voti: il candidato non sarà eletto. Avremo un'affermazione distrutta da una negazione. Ma, poichè il rappresentante ci ha da essere e

---

(1) GRECE. *Upon negative voting.*

non se ne può fare a meno, è necessario che il partito, diremo così, *negativo*, il quale forma la maggioranza, ne nomini uno. Ecco come il voto negativo implica la necessità di un susseguente voto positivo, ecco come la maggioranza è costretta a fare in una seconda votazione ciò che nella prima non fece. Tanto valeva, quindi, che lo facesse fin d'allora! Se, come dicevamo, il rappresentante ci ha da essere, gli elettori non hanno il diritto di negare soltanto; essi non possono negare che affermando. In questo primo caso, adunque, il voto negativo non farebbe che sostituire due votazioni a una sola. Si dirà, forse, ch'esso consente ai partiti di contarsi in anticipazione, senza fare ancora dei nomi. Ma le elezioni non sono fatte perchè i partiti vi saggino le proprie forze, ma perchè vi nominino i loro rappresentanti. Se in esse i partiti potessero provarsi senza compromettersi, è da credere che queste prove si protrarrebbero all'infinito, nessun partito osando fare dei nomi prima di avere la quasi certezza della vittoria. Per contarsi e saggiare le proprie forze i partiti hanno le riunioni, le associazioni, la stampa e tanti altri mezzi. Alle elezioni non possono partecipare che per compiere l'atto positivo dell'eleggere.

Esaminiamo, adesso, un secondo caso: quello, cioè, in cui gli elettori siano divisi in più di due schiere, e alcuni votino per un nome, altri per un altro, altri negativamente contro uno dei due nomi. Ponete che gli elettori siano tremila. Mille votino per Tizio, mille per Gaio, altri mille contro di quest'ultimo. Proclamerete voi eletto Tizio? Commettereste un'enorme ingiustizia. Contro i suoi mille elettori ce ne sono altri duemila: mille di questi ultimi si sono già dichiarati per un altro, altri mille non si sono dichiarati per nessuno. Quando voi coi mille voti contro di Gaio dichiarate distrutti quelli che lo stesso Gaio ottenne in suo favore, fate il medesimo che se aggiudicaste a Tizio i mille voti negativi. Nell'uno e nell'altro caso,

infatti, Tizio vince per una maggioranza di mille voti. Ora, è giusto che i voti dati contro un candidato si ritengano come dati in favore di un altro, quando gli elettori non si sono pronunziati per nessuno? In questo modo il voto negativo si risolverebbe in *un vero voto positivo in favore di una persona dall'elettore non nominata.* Che se si sostiene che la votazione va ripetuta, che altro si afferma se non ch'è necessario che coloro, i quali han votato negativamente, tornino a votare positivamente? Siamo, dunque, sempre nel caso delle due votazioni sostituite a una sola.

Dal già detto si vede quanto sia falso che il voto negativo eviti che l'elettore, il quale non vuol dare il suo suffragio a nessuno dei candidati, ma vorrebbe escluderli tutti, non possa farlo e si trovi costretto a scegliere fra di essi e a dare un voto di *semplice preferenza* anzichè di *approvazione assoluta.* Il voto negativo non ci dà nè un'approvazione nè una riprovazione assoluta; esso, come abbiamo visto, si risolve in un vero voto positivo. L'assoluta approvazione non si ha che quando l'elettore fa lui stesso il nome del suo rappresentante. Se egli non vuole sceglierlo da sè, è naturale che s'attenga alla scelta fatta da altri, quando non voglia astenersi dal votare. E se, votando, egli dà un voto di semplice preferenza, la colpa è tutta sua. Perchè non si è egli stesso scelto il suo uomo? Perchè si limita a scegliere o a rifiutare i candidati altrui? Col voto negativo si correrebbe il rischio di vedere intere masse di elettori pigri, i quali non vogliono scegliersi da sè un rappresentante, rifiutare quelli scelti dagli elettori alacri ed attivi; e si farebbe la poltroneria giudice della solerzia e dell'operosità, rendendo possibile tutto un assurdo sistema d'ostruzionismo elettorale.

Noi abbiamo esaminati i due casi più semplici, dai quali nascono tutti gli altri. Quando i nomi dei candidati siano parecchi, i calcoli si complicano e le assurdità del voto negativo quasi non si discernono più. Però, per quanto

numerosi siano i nomi dei candidati, resta pur sempre vero che tutti i voti negativi dati ad uno di essi saranno equivalenti ad altrettanti voti positivi dati a quelli degli altri candidati, i quali vengono ad ottenere una precedenza, che, senza quei voti negativi, non avrebbero ottenuta.

Il voto negativo importa, inoltre, che si conoscano in anticipazione coloro che otterranno dei voti positivi, il che può, qualche volta, non verificarsi. È necessario ancora che il numero dei voti negativi dati a un candidato sia minore o uguale a quello dei voti positivi riportati dal medesimo, altrimenti i voti negativi superanti sarebbero affatto inutili. I partiti, perciò, avrebbero interesse a nascondere il valore effettivo delle loro forze, ad armeggiare nel buio e, qualche volta anche, a ostentare una debolezza peggiore, senza dubbio, di quell'ostentazione di forza, ch'è il più nobile difetto di tutti i partiti politici.

L'errore dei partigiani del voto negativo sta nell'aver confuso il voto deliberativo col voto elettorale. Chi vota, puta caso, contro una legge, non fa che manifestare la sua opinione che quella legge non ci debba essere e che si debba, in mancanza di meglio, restare nell'attuale stato di cose. Ma, quando il Parlamento è sciolto o vaca un seggio di deputato, restare nell'attuale stato di cose importerebbe fare a meno, in tutto o in parte, della rappresentanza nazionale, il che è assurdo, essendo le elezioni destinate appunto a formare questa rappresentanza, non a diminuirla o distruggerla.

Determinato il carattere giuridico del voto e la qualità del giudizio in esso contenuto, passiamo a considerare la votazione nei suoi rapporti col *territorio*, colla *quantità* e colla *qualità dei votanti*.

II. - La votazione in rapporto al territorio.

Le *circoscrizioni elettorali* o *costituenze*, sono quelle parti di territorio, cui la legge assegna un determinato corpo elettorale e un determinato numero di rappresentanti. Delle suddivisioni territoriali rese necessarie dall'impossibilità di far votare tutti gli elettori in un sol luogo e dalle esigenze del procedimento elettorale ci occuperemo quando di questo appunto avremo a trattare.

La forma più semplice di costituenza è quella che chiamasi *collegio uninominale*. Tutto il territorio dello Stato vien diviso in circoscrizioni, ciascuna delle quali non può eleggere che un sol rappresentante. Ma con quali criteri sarà fatta la divisione di tutto il territorio dello Stato in collegi? I criteri non potrebbero essere che questi tre: la comunità d'interessi, l'estensione territoriale, la popolazione.

Di fronte all'unità organica dello Stato i diversi centri d'interessi minori, che potrebbero servir di base a una partizione in collegi uninominali, sarebbero i comuni. Ma nè tutti i comuni rappresentano dei centri d'interessi tali da meritare di essere singolarmente rappresentati, nè tutti lo sarebbero sufficientemente da un deputato solo. Occorrere, perciò, aggruppare alcuni di essi in un sol collegio, altri dividere in collegi diversi. Restano, tuttavia, quegli altri interessi, che non possono chiamarsi comunali o provinciali, ma sono essenzialmente nazionali. Essi, più di tutti gli altri, han diritto di essere rappresentati adeguatamente nell'assemblea della nazione. Ora, può darsi che essi, pur riunendo intorno a sè, su tutto il territorio dello Stato, una grande maggioranza, siano, tuttavia, divisi in minoranze nei singoli comuni o nella maggior parte

di essi. La loro rappresentanza, quando riuscissero ad averne una, sarebbe, perciò, inferiore alla loro forza e importanza effettiva. Più appresso, anzi, noi vedremo che il collegio uninominale e tutte le circoscrizioni elettorali in genere sono di ostacolo alla giusta rappresentanza degl'interessi delle diverse classi sociali.

Altri han proposto il criterio brutalmente livellatore della divisione matematica del territorio, secondo la quale sarebbe fissato un rappresentante per ogni determinato numero di metri quadrati. Era questa, in Francia, l'opinione del Sieyès, eloquentemente combattuto dal Mirabeau. Una divisione siffatta non solo rischierebbe d'infrangere quei legami naturali, che dovrebbero essere il vincolo più saldo delle coalizioni politiche, ma darebbe, per giunta, un ingiusto predominio agl'interessi delle campagne o, peggio ancora, d'intere lande mezzo disabitate sugl'interessi delle città e dei centri più densi di vita.

Il migliore è parso ai più il criterio della popolazione, temperato da quello della comunità d'interessi. In tal modo si stabilisce un deputato per un numero determinato di abitanti, pigliando per base della divisione il comune e aggruppandone tanti, quanti occorrono per formare quel numero, tenendo conto dell'affinità d'interessi tra un comune e l'altro.

Un primo difetto del collegio uninominale è quello da noi già notato, di sostituire, cioè, le maggioranze locali a quelle che sarebbero maggioranze, non rispetto a un collegio solo, ma a tutto il paese. Esso rende, poi, affatto impossibile la rappresentanza delle minoranze, giacchè, quando non si ha da eleggere che un deputato solo, riescono inattuabili tutti i sistemi intesi a ottenere che le minoranze vengano rappresentate.

Un altro grave difetto del collegio uninominale è quello di non proporzionare la rappresentanza alla forza attiva e reale della massa degli elettori. Mi spiego. Supponiamo

che voi facciate un collegio uninominale di ogni cinquantamila abitanti. Prima di tutto le popolazioni dei diversi centri locali possono subire, da un momento all'altro, gravi spostamenti. Non parlo dei contagi, che possono decimare, in poco tempo, intere contrade, nè dell'emigrazione, ma di tutte quelle altre piccole cause, che producono, in un intervallo di tempo relativamente assai breve, inaspettati accrescimenti o diminuzioni nel numero degli abitanti di un determinato territorio. Occorrerebbe che la legge tenesse dietro a tutte queste variazioni. Ora, ciò è evidentemente impossibile. Esse avvengono con maggiore celerità che non sia quella, colla quale può modificarsi una legge. Di qui lo sconcio, tanto lamentato, di collegi, che hanno un numero di abitanti assai minore o assai maggiore di quello che formava la base del calcolo primitivo; di qui quelle sproporzioni enormi, grazie alle quali si vedono sedere in Parlamento deputati, a cui bastarono, per essere eletti, poche centinaia di voti, ed altri, a cui ne occorsero delle migliaia. Edificantissimi, per questo rispetto, sono gli esempi, riportati dal Genala, dei deputati di Albenga e di San Remo, che ebbero circa mille voti ciascuno, mentre a quello di Capannori ne bastarono sessantatre! Noi aggiungeremo anche l'altro esempio del ministro Ponza di San Martino, che, nel 1849, veniva eletto nel collegio di Torriglia con soli sei voti! Si dirà che, in casi simili, bisogna contentarsi della maggiore possibile approssimazione e che, certo, quando i mutamenti raggiungessero una qualche importanza, se ne terrebbe conto, modificando le circoscrizioni. Ma, prima di tutto, bastano gli esempi citati per dimostrare quanto siamo lontani dalla maggiore approssimazione possibile; e poi, dal momento che esiste, come vedremo, un mezzo per ottenere, non l'approssimazione soltanto, ma l'esattezza matematica, un sistema di circoscrizioni elettorali, che ci costringe a contentarci della prima, è, per ciò solo, difettoso e inaccettabile.

Altri difetti presenta ancora il collegio uninominale, quando lo si consideri dal punto di vista del diritto degli elettori e della qualità degli eletti.

Gli elettori hanno il diritto di scegliere i loro rappresentanti. Ora, perchè ciascuno di essi non potrà sceglierne che un solo? Nell'essenza del diritto elettorale questa limitazione non esiste punto; e noi avremo a dimostrarlo più innanzi, quando tratteremo del voto unico. Se, in tutto il territorio dello Stato, l'accordo di alcuni elettori con alcuni altri può verificarsi, non su di un nome soltanto, ma su parecchi, perchè dividere gli elettori in gruppi e costringerli a non accordarsi che sopra un nome solo e coi soli votanti del proprio gruppo? Non è questo un menomare il diritto elettorale? Ponete che sei persone debbano eleggerne a un certo ufficio due altre. Ponete ch'esse votino tutte insieme e che ciascuna abbia facoltà di scrivere sulla scheda due nomi, dando il primo posto al candidato preferito. Si fissi che la nomina venga, com'è giusto, fatta a queste condizioni: proclamati, innanzi tutto, quelli che occupano il primo posto in un maggior numero di schede: a parità di voti nel primo posto, proclamati quelli che ne ottengano di più nel secondo. Le schede, poi, siano redatte così:

1° elettore. — Muzio. — Quinto.
2° » — Quinto. — Muzio.
3° » — Quinto. — Muzio.
4° » — Muzio. — Quinto.
5° » — Decio. — Muzio.
6° » — Decio. — Muzio.

Come vedete, Muzio occupa due volte il primo posto e quattro il secondo; Quinto, due il primo e due il secondo; Decio, due volte il solo primo posto. Quelli che si trovano più in alto nell'opinione dei sei elettori, sono Muzio e Quinto; Decio si trova più in basso di tutti. Facendo la

votazione col criterio da noi proposto, gli eletti saranno appunto Muzio e Quinto. Mentre, se dei primi tre elettori fate un gruppo a parte e dei rimanenti un altro gruppo, con facoltà a ciascun gruppo di non votare che per un nome solo, essi voteranno, naturalmente, pel primo dei candidati della loro scheda e gli eletti saranno Quinto e Decio. Escluso verrà Muzio, cioè proprio quello che si trova più in alto nell'opinione di tutti. Voi, dunque, avrete, così, commessa un'enorme ingiustizia e avrete, per giunta, rinunziato a conoscere l'opinione degli elettori riguardo al secondo nome, mentre anche quest'accordo subordinato, diremo così, di opinioni è necessario a conoscersi per decidere a parità delle altre condizioni. Noi vedremo, in seguito, com'è possibile ottenere questa valutazione esatta dello stato dell'opinione pubblica. Per ora ci basterà notare che il collegio uninominale la rende impossibile e ch'esso limita ingiustamente il diritto degli elettori.

Esso influisce, inoltre, sulla qualità degli eletti, perchè favorisce le meschine clientele locali e dà modo ai mediocri di prevalere sui migliori. Un uomo superiore gode, senza dubbio, di una fama più diffusa; però i suoi meriti non sono convenientemente apprezzati se non dai più capaci e dai più colti, i quali formano, nei singoli collegi, la minoranza. Ecco perchè egli difficilmente sarà eletto in ciascuno di essi, mentre lo sarebbe facilmente, quando potesse cumulare in suo favore tutti i voti ottenuti, qua e là, nei diversi collegi. Il Genala riferisce il caso dell'Alvisi, che ottenne 237 voti a Treviso, 200 a Castelfranco, 145 a Feltre, 103 a San Daniele, ed altri in altri collegi fino a raggiungere la somma complessiva di 1118 voti. Ebbene, egli non fu eletto, mentre l'eletto di Castelfranco ebbe appena 201 voti! L'uomo mediocre, invece, è appena conosciuto fuori del suo comune o della sua provincia, ma, dentro i limiti di quello o di questa, tutti i mediocri, che formano la maggioranza locale, saranno, molto probabilmente

per lui. Allargate il raggio delle circoscrizioni elettorali e renderete ai mediocri meno facile il prevalere sui migliori.

Se così è, lo *scrutinio di lista* rappresenta, almeno in teoria, un progresso rispetto al collegio uninominale. Esso consiste nel dividere il territorio dello Stato in diverse circoscrizioni elettorali, ciascuna delle quali abbia facoltà di eleggere, non uno, ma più deputati. Così gli elettori votano per una lista di nomi. Come base di questa seconda specie di circoscrizione elettorale si suole prender la provincia.

Un vantaggio dello scrutinio di lista, che agli uomini di partito sembra di un'importanza capitale, è quello rilevato dal Royer Collard, di sostituire, cioè, alle meschine influenze locali l'influenza più larga dei partiti politici. L'Orlando, però, acutamente notava che, appunto per questa ragione, lo scrutinio di lista non dovrebb'essere adottato in Italia, dove mancano dei veri partiti e l'educazione politica è molto deficiente (1). L'osservazione è giustissima, però resta pur sempre vero che, quanto più ampia è la circoscrizione elettorale, più torna agevole far prevalere nelle elezioni criteri larghi e vedute generali.

Ciò, in cui non possiamo consentire coll'illustre scrittore, è la preoccupazione che lo scrutinio di lista dia un'ingiusta prevalenza agl'interessi della città su quelli dei centri rurali. Ci è parso sempre contrario alla realtà il supporre che gl'interessi rurali non facciano sentire la loro voce che nelle campagne, e solo nelle città facciano sentire la loro gl'interessi urbani. Le città raccolgono un infinito numero di persone direttamente interessate al benessere delle campagne. In queste non vivono, di solito, che i minori proprietari e gli agricoltori. Moltissimi, invece, di coloro che vivono e sono elettori in città, han fondi, industrie e possidenze in contado. Ora, non è credibile che costoro possano costituire tutto un partito

---

(1) ORLANDO. Op. cit. Lib. IV. Cap. I.

cittadino in opposizione a quello rurale, cioè a tanta parte degl'interessi propri. D'altro canto, gli stessi elettori delle campagne, lasciati liberi di scegliersi un rappresentante. lo vanno, di solito, a pigliare tra coloro che vivono in città. La città e la campagna, adunque, si soccorrono a vicenda, attingono forza l'una dall'altra; e il prevalere della prima sulla seconda in tutte le funzioni d'interesse generale. che importino maggiore educazione intellettuale e politica, ci sembra un fatto naturalissimo.

Lo scrutinio di lista consente all'elettore una scelta più ampia, dandogli facoltà di votare per un maggior numero di candidati. Senonchè questo, che, astrattamente parlando, è un pregio del sistema, diventa per alcuni, tenuto conto delle condizioni di capacità delle nostre masse elettorali, un vero difetto. « Quanto più il congegno dell'elezione — così scrive il Bonghi — richiede che l'elettore voti per una lunga lista di nomi, tanto più gli occorre l'aiuto di maneggioni, che gliela manipolino. L'elettore comune, se gli chiedete un nome solo, è in grado di darvelo; ma se gliene chiedete dieci, non è più in grado. Allora qualcuno deve suggerirglieli. Non manca chi gli si offra a farlo. Ma una volta, com'è pure costretto, accettata l'offerta, non resta padrone di variarla in nulla. Anche il nome ch'egli aveva, è forza che lo lasci da parte; e, se anche non lo lasciasse, farà opera vana a ritenerlo. O vota per tutti quei nomi, di cui gli si è presentata la lista, o, per ciascuna variazione che v'introduca, ne porterà questa pena, che avrà perso tempo e inchiostro. Egli si avvede che gli è confiscata la libertà sua; che lo Stato gli dà, sì, un poter grande, ma a un patto, che l'eserciti a posta altrui. Non gli resta altro libero arbitrio che di seguire il libero arbitrio di un altro! » (1). In verità a noi pare che, quando

---

(1) Bonghi. *La decadenza del regime parlamentare* nella *Nuova Antologia*. Giugno 1884.

un elettore rinunzia all'unico nome a lui noto per la magrissima soddisfazione di votare per cinque o sei nomi sconosciuti, si possa sicuramente affermare che, anche col collegio uninominale, egli si sarebbe lasciato persuadere ad abbandonare il suo candidato per un altro. Dal momento che la rinunzia è fatta in favore di persone ignote, è indifferente per l'elettore che queste siano una o più. Che se egli rinunzia perchè si lascia corrompere o, come dicono, influenzare, bisogna convenire che certe influenze possono esercitarsi tanto collo scrutinio di lista che col collegio uninominale. Si osserverà che, essendoci, collo scrutinio di lista, minori probabilità che vengano rappresentate le minoranze, queste si trovan costrette ad abbandonare quei pochi nomi, sui quali siano riuscite ad accordarsi, e a votare, sebbene a malincuore, per quegli altri, che, pur incontrando meno il loro gusto, hanno, però, maggiori probabilità di riuscita. Ma questa è una ragione, non per condannare lo scrutinio di lista in sè, ma soltanto per chiedere che si applichi ad esso uno qualunque dei sistemi escogitati per dare una rappresentanza anche alle minoranze. Mercè questo temperamento le minoranze hanno, collo scrutinio di lista, maggiori probabilità di essere rappresentate che non col collegio uninominale, appunto perchè possono unire ai loro i voti dei loro correligionari, non di uno o due comuni soltanto, ma di una estensione territoriale maggiore. Ecco perchè è meno naturale ch'esse rinunzino ai loro pochi nomi, quando per questi le probabilità di vittoria sono cresciute. D'altra parte le rinunzie, di cui parla il Bonghi, mostrano nell'elettore tanto poco interesse verso il proprio candidato da potersi con sicurezza affermare ch'egli non avrebbe votato per questo con maggiore coscienza di quella con cui vota per gli altri candidati che gli vengono proposti dai maneggioni elettorali. Resta la difficoltà, che incontrerebbero alcuni elettori, a votare per tutta una lista di nomi. Ma nè le liste sarebbero

poi tanto lunghe, nè si può dire sul serio che, presso di noi, gli elettori abbian votato con meno coscienza, quando, invece del collegio uninominale, c'è stato lo scrutinio di lista. Nelle elezioni amministrative, specie delle grandi città, si vota, sovente, per liste interminabili; e non v'è ragione di ritenere che dei molti candidati amministrativi proposti gli elettori abbiano maggiore conoscenza di quella che avrebbero dei cinque o dieci candidati politici, per i quali li chiamerebbe a votare lo scrutinio di lista per provincia, e che le Camere uscite dai collegi uninominali siano il frutto di elezioni più libere e coscienti di quelle, da cui escono i Consigli comunali e provinciali. Un grande aiuto, poi, troverebbe l'elettore nella costituzione ufficiale delle candidature, quale noi avremo a proporla in seguito.

Non pochi scrittori si sono affaticati a fare dei paralleli tra lo scrutinio di lista e il collegio uninominale (1). Dal canto nostro, se dovessimo dare un giudizio, non crederemmo di poterlo dare con molta sicurezza. È un fatto che lo scrutinio di lista ha, anche adesso, costanti seguaci nei nostri uomini politici e che, quasi a ogni nuova elezione, si sente parlare dell'opportunità d'introdurlo di nuovo, il che basterebbe a dimostrare che le prove fatte non son poi così decisive come alcuni pretendono. Teoricamente, ripetiamo, esso ci sembra un progresso; però è un progresso così piccolo relativamente a quello che si vorrebbe poter conseguire, cioè il collegio unico, che, mentre non presenta, si può dire, che pochissimi dei vantaggi di questo, conserva quasi tutti i difetti del collegio uninominale. A ciò si aggiunga che, malgrado le molte comparazioni fatte dagli scrittori, noi non crediamo che l'esperienza ci offra davvero degli elementi abbastanza sicuri per istituire un parallelo tra lo scrutinio di lista e il collegio uninominale.

---

(1) Vedasi MASSERAS. *Le scrutin de liste et le scrutin d'arrondissement* nella *Nouvelle Revue*. 1881.

Alcuni paragonano le Camere prodotte da quello colle Camere prodotte da questo. Ma, lasciando stare che la bontà di una Camera non è l'effetto soltanto del sistema di elezione, dipendendo anche da altre moltissime e complicatissime cause, non si può dire davvero che l'uno dei due sistemi abbia sempre prodotto delle Camere buone e l'altro sempre delle cattive. D'altra parte una riforma, anche se giusta, non muta di punto in bianco lo stato delle cose. Essa non fa che stabilire una nuova condizione favorevole al progresso; ma questo, per attuarsi, ha bisogno di tempo; anzi, spessissimo, nel suo inizio, sembra un regresso. Gl'intervalli, relativamente assai brevi, con cui i due sistemi si sono alternati in Francia e da noi, han fatto sì che, sovente, al riproporsi dell'uno, durassero ancora gli effetti buoni o cattivi dell'altro. Quando lo scrutinio di lista si sostituisce al collegio uninominale, si sa da tutti quello che accade. I deputati degli antichi collegi uninominali tendono a coalizzarsi e, in tal modo, par che risorgano su più larga base quelle camarille locali, che lo scrutinio di lista era chiamato a distruggere. Ma la colpa non è della riforma, sibbene dell'anteriore stato di cose, il quale non può esser distrutto che mercè un processo lento; ed è un grave errore non aspettare che questo processo si compia, e tornar subito allo stato di cose anteriore. Il legislatore ha bisogno, forse, di maggior saviezza nell'attendere i frutti di una riforma che nel proporla. D'altra parte, se, col formare della provincia una sola circoscrizione elettorale, si è ottenuto ancora poco, ciò dipende dal fatto che la provincia è, essa stessa, una circoscrizione troppo piccola, e insufficiente, perciò, a fare sparire quelle clientele locali, che recano tanto pregiudizio alla bontà delle elezioni. Lo scrutinio di lista, poi, non va preso così, nudo e crudo, ma temperato con un sistema qualunque di rappresentanza delle minoranze; e sarebbe, certo, una bella ed utile prova quella di applicare ad esso, non il semplice

voto limitato o cumulativo, ma addirittura il voto per quoziente, del quale tra poco diremo.

Se davvero si volesse giudicare dello scrutinio di lista in base a dati storici, da un solo paese, forse, questi potrebbero esserci forniti con una certa esattezza, e cioè dall'Inghilterra, dove il voto limitato applicato allo scrutinio di lista ha segnato un vero progresso nell'ordinamento elettorale. Alcuni degli Stati Uniti vi hanno applicato il voto cumulativo e se ne sono trovati benissimo. Eccoli, caso mai, gli elementi storici, in base ai quali occorrerebbe giudicare dei pregi o dei difetti dello scrutinio di lista. La Francia e l'Italia non possono fornirci, in proposito, criteri sicuri. Lo scrutinio di lista, in questi due paesi, è stato, volta a volta, introdotto o soppresso con mutamenti troppo repentini e più per principii dottrinari o partigiani che per una vera necessità naturalmente sorta, e riconosciuta in seguito a matura discussione, come in Inghilterra. Conveniamo anche noi che il collegio uninominale, per la sua semplicità, è più adatto a un corpo elettorale di capacità inferiore, ma l'accrescere la libertà degli elettori è, dentro certi limiti, un mezzo per abituarli a farne buon uso; ecco perchè in uno scrutinio di lista, temperato dal voto per quoziente e poggiato sopra una circoscrizione elettorale anche più larga della stessa provincia, noi vedremmo un savio avviamento verso la meta ideale del collegio unico, del quale è tempo, oramai, di occuparci.

La tendenza della scienza moderna è verso il *collegio unico per tutto lo Stato*; ma è innegabile ch'esso suppone un'educazione politica assai progredita e farebbe più male che bene presso un popolo, in cui l'educazione, l'istruzione, lo spirito di coalizione e d'iniziativa non sono abbastanza sviluppati per abbracciare, d'un sol colpo d'occhio, tutta la vasta rete degl'interessi nazionali. Il collegio unico fu già sostenuto dal Saint Just e dal Condorcet, ai quali parve che i diversi collegi elettorali scindessero l'unità

dello Stato. Il Genala illustra, con molta lucidezza, questo concetto. « L'unità del collegio — egli dice — è la sola che combacia coll'unità morale dell'associazione; essa deve esistere, perchè questa esiste; dev'essere il riflesso, il corollario, l'indivisibile compagna di questa. Senza tale coincidenza l'unità morale del consorzio trapassa incompleta e svisata nel suo governo, attraverso quelle elezioni, le quali debbono, invece, ritrarla fedelmente per governarla con opportunità. » E poco appresso: « Per conservare l'unità di collegio, le elezioni *sociali private* devono aver per base unica e indivisa la *società* — le *comunali*, il *comune* — le *provinciali*, la *provincia* — le *parlamentari*, lo *Stato* — le *federali*, la *federazione*, quando vi prepondera lo spirito unitario (Stato federale), o lo *Stato*, quando vi prepondera lo spirito autonomo (federazione di Stati) » (1).

In favore del collegio unico militano parecchi degli argomenti già addotti contro il collegio uninominale e le circoscrizioni elettorali in genere. Tizio, con tremila voti, ha ottenuta la maggioranza in un collegio di Torino: egli andrà a sedere in Parlamento. Gaio, con diecimila voti di elettori di diversi collegi d'Italia, è rimasto in minoranza in ciascuno dei collegi: egli non sarà eletto. È giusto tutto ciò? È giusto che tremila elettori abbiano un rappresentante e diecimila no? È giusto che il candidato di tremila Torinesi sia preferito a quello di diecimila Italiani? Se l'eletto non rappresenta questo o quel collegio, ma tutta la nazione, tra i due candidati deve preferirsi quello che ottenne *dalla nazione* maggior numero di voti. Non si può, dunque, combattere il collegio unico senza negare il concetto moderno della rappresentanza.

A queste ragioni altre ne aggiunse lo Stuart Mill (2).

---

(1) Genala. *Della libertà ed equivalenza dei suffragi nelle elezioni.* Cap. III. § VI.

(2) Stuart Mill. Op. cit. Cap. VIII.

Egli osservò che i capi partito, di solito, propongono dei candidati, su cui più facile riesca l'accordo e che non presentino, perciò, nulla di rilevante, tranne l'insegna del partito; mentre, invece, quando il candidato dovesse subire la concorrenza di tutti coloro che hanno nel paese un'alta riputazione, sarebbe meno facile riportar la vittoria sul nome di uno dei soliti illustri ignoti e verrebbero proposti, a preferenza, candidati noti, possibilmente, anche al di là del luogo, in cui risiedono. In tal modo, secondo il Mill, il collegio unico favorisce quella ch'egli chiama la *funzione dell'antagonismo*, perchè, accanto ai rappresentanti della maggioranza mediocre, dà posto a quelli della minoranza colta. Certo, i nuclei elettorali locali conserverebbero, specie nei primi tempi della riforma, tutta la loro forza; e accadrebbe, perciò, col collegio unico, quello che notammo riguardo allo scrutinio di lista per provincia, e cioè ch'esso presenterebbe, sulle prime, in proporzioni anche maggiori, quei mali, ch'è chiamato a curare. Ma, pian piano, a certi criteri ristretti altri più larghi se ne verrebbero sostituendo; l'orizzonte elettorale ne verrebbe come ad esser dilatato, e diventerebbe sempre più facile ottenere una rappresentanza formata dalle più alte capacità della nazione.

E anche un altro vantaggio presenta il collegio unico, e cioè di sottrarre la divisione del territorio dello Stato in circoscrizioni elettorali all'influenza grande di coloro che sono al potere. Questo vantaggio è di non poca importanza, specie in quei paesi, in cui le circoscrizioni elettorali non sono, come in Inghilterra, fondate sopra una base naturale e storica. Anche in Inghilterra, del resto, le antiche circoscrizioni delle contee, dei borghi e delle Università han subìto, in questi ultimi tempi, non pochi mutamenti riguardo al numero dei rappresentanti da eleggere; e se, nell'introdurre questi mutamenti, l'influenza esercitata dai governanti è stata, relativamente, assai poca, non perciò

si sono tolti di mezzo la tentazione e il pericolo dell'abuso. Da noi se ne son fatte, per questo rispetto, di tutti i colori. Così, per non uscire dalla provincia di Napoli, s'è vista la sezione Chiaia divisa da quella di San Ferdinando e unita, invece, a Sorrento! E la sezione di San Ferdinando divisa da quella di San Giuseppe e unita a San Giovanni a Teduccio, a San Giorgio a Cremano, a Soccavo, a Pianura; e la sezione San Giuseppe, a sua volta, unita a Trocchia, Barra, Ponticelli, San Sebastiano e Portici! Ora, basta per poco esser pratico di Napoli per sapere che le tre sezioni di Chiaia, San Ferdinando e San Giuseppe sono l'una attaccata all'altra, mentre sono relativamente distantissime dai comuni, con cui ciascuna di esse forma una sola circoscrizione elettorale; e ciò senza dire che tra gli abitanti di San Ferdinando, Chiaia e San Giuseppe vi è, senza dubbio, un'affinità d'interessi e di abitudini di vita, che manca quasi affatto tra quelli di Chiaia e Sorrento, di San Ferdinando e San Giorgio a Cremano, di San Giuseppe e Trocchia. Col collegio unico, adunque, gli elettori si coalizzerebbero, non secondo l'arbitrio dei governanti, ma spontaneamente e secondo i loro interessi.

Al collegio unico, com'era naturale, si son fatte parecchie obbiezioni. Quanto più un collegio elettorale è esteso, scrisse il Laveleye, tanto più la minoranza vi è sacrificata: facciamo di tutta la Francia un solo collegio elettorale e la metà più uno degli elettori nominerà tutti i rappresentanti, l'altra metà meno uno non ne eleggerà alcuno (1). Un'obbiezione così grave basterebbe per mandare a calci all'aria il collegio unico. Ma, fortunatamente, il metodo più logico per ottenere che le minoranze vengano rappresentate, cioè quello del quoziente, non può attuarsi in tutta la sua purezza ed efficacia se non che proprio nel collegio unico. Noi ci occuperemo, a suo luogo, del sistema del

(1) LAVELEYE. Op. cit. Cap. XXVIII.

quoziente. Per ora ci basti dire che, appunto perchè le minoranze siano nel miglior modo possibile rappresentate, è necessario che il collegio sia unico.

Si è anche obbiettato che il collegio unico favorisce alcuni nuclei o leghe, che, raggranellando, qua e là, dei voti per tutto il territorio dello Stato, troverebbero modo di avere dei rappresentanti, che non possono avere o hanno molto difficilmente col sistema attuale dei collegi plurimi. Ma è strano davvero che voglia vedersi un difetto in ciò che costituisce appunto uno dei grandi pregi del collegio unico. Siamo giusti: se questi nuclei e queste leghe raggiungono, per tutto lo Stato, tale importanza da meritare di essere rappresentate, è naturale che lo siano; e quell'ordinamento elettorale, che impediva loro di liberamente coalizzarsi e di farsi valere, non solo commetteva a loro riguardo una grande ingiustizia, ma rendeva impossibile ai governanti di conoscere lo stato vero della pubblica opinione e prendere in tempo gli opportuni provvedimenti. È poi noto ciò che disse il Gladstone, quando Limerik gli mandò alla Camera dei Comuni il Butt, e cioè che, se alcune idee violente covano in paese, è il Parlamento il luogo, in cui possono manifestarsi con minor pericolo.

Si dice pure che il collegio unico rende l'elettore schiavo dei partiti e non giova, d'altra parte, se non a quei partiti, i quali possono organizzarsi su larga base. Ma niente è così falso quanto il credere che allora soltanto un sistema elettorale meriti di dirsi perfetto, quando un elettore solitario, che non è ascritto a nessuna parte politica, che non vuole mischiarsi alla lotta e che si tiene per sè solo il nome del suo candidato come un geloso segreto, possa, andando a votare, riuscire ad avere un rappresentante anche lui, e ad averlo in un altr'uomo solitario, che anche s'è mantenuto lontano dalla lotta dei partiti e che, crogiolandosi, con filosofico disinteressamento, accanto al domestico focolare, non pensava neanche che, frattanto, c'era

chi si pigliava la pena di votare per lui. Nessun sistema potrebbe raggiungere questo ideale e dar la vittoria alla onestà poltrona. Chi vuole vincere, deve esporsi agli assalti, deve cacciarsi nella lotta, deve, in altri termini, *organizzar la vittoria.* Come diceva Orazio, *paulo sepultae distat inertiae celata virtus.* Ecco perchè noi proporremo, a suo luogo, la costituzione ufficiale delle candidature. È vano sperare, nelle lotte elettorali, una vittoria dovuta all'accordo di alcuni onesti uomini, i quali, senza saperlo, si trovino di aver tutti votato per un altr'onesto uomo, che, a sua volta, neanche sapeva e prevedeva nulla. In politica tanto un uomo vale, quanto si fa valere. Sarebbe puerile, adunque, pretendere che il collegio unico distrugga il principio che l'unione e l'organizzazione fanno la forza. Certo, poichè questo principio è uno dei più capitali fondamenti del collegio unico, questo non potrà essere adottato se non quando tutti i cittadini abbiano scosso il torpore che li accascia, e abbiano imparato a muoversi, unirsi, organizzarsi, farsi conoscere. Allora gli uomini illustri potrebbero, col collegio unico, meglio valersi della loro notorietà, a dispetto della quale si vedono, al presente, spessissimo esclusi dalla vita politica. E poi, come ben diceva Stuart Mill, se trovan modo di organizzarsi anche i più meschini interessi, perchè mai ciò dovrebbe riuscire impossibile soltanto agli alti interessi dell'intelligenza e della coltura? La legge, aggiungiamo noi, fornisce ai cittadini le condizioni perchè *possano* far valere i loro interessi, spetta poi ad essi *volere* ed *agire.*

Un'ultima censura, che si fa al collegio unico, è ch'esso tolga alla rappresentanza la tinta locale e sciolga gli aggruppamenti naturali e organici della popolazione (1). Ma gli eletti, torniamo a dirlo, rappresentano gl'interessi generali della nazione, non quelli di una determinata loca-

(1) GNEIST. *Verwaltung, Justiz und Rechtsweg.* I. Cap. V.

lità. Il colorito locale di una elezione deve risultare dalle relazioni stabilitesi *naturalmente*, non già *per forza di legge*, tra gli elettori di un determinato luogo e l'eletto. Anche col collegio unico niente vieta che un deputato venga eletto da elettori, tutti della stessa località. Se gl'interessi locali sono abbastanza forti da raggiungere quel numero di voti, che deve costituire, come vedremo, il quoziente elettorale, avranno, senza dubbio, un proprio rappresentante alla Camera. Il collegio unico, adunque, non fa che impedire che in alcuni luoghi basti, per essere eletto, un certo numero di voti, in altri no. Esso dà, quindi, agl'interessi locali il loro vero valore, impedendo che alcuni ingiustamente prevalgano ed altri siano ingiustamente soffocati.

Ciò posto, il collegio unico è la meta ultima, il portato logico dell'evoluzione del sistema rappresentativo moderno. Solo quando al progresso dei traffici, alla maggiore facilità delle comunicazioni, alla moltiplicazione delle reti ferroviarie, alla più sana e indipendente educazione civile si sarà aggiunta l'attuazione di questa grande riforma, solo allora potrà dirsi che il cittadino abbia acquistata la pienezza dei suoi diritti politici e che l'Italia formi davvero una sola città. Quel giorno uno degli aforismi più inconcussi della teoria del suffragio politico sarà appunto questo, che *ogni circoscrizione territoriale è una limitazione del diritto elettorale e una negazione del vero concetto della rappresentanza politica.*

III. - La votazione in rapporto alla quantità dei votanti.

La votazione, considerata in rapporto al numero dei votanti, dà luogo al cosidetto problema della *rappresentanza delle minoranze.*

Perchè la maggioranza deve prevalere sulla minoranza, è proprio necessario, chiedeva lo Stuart Mill (1), che quella abbia tutti i voti e questa nessuno? Alla maggioranza degli elettori spetta una maggioranza di rappresentanti, alla minoranza degli elettori una minoranza di rappresentanti: ecco la logica e la giustizia. Nè vale il dire che i partiti, i quali sono sconfitti in qualche luogo, possono riportar vittoria in qualche altro e che così viene a stabilirsi una certa compensazione. Se la sconfitta fu ingiusta, non c'è compensazione che tenga: il partito avrebbe dovuto vincere nell'uno e nell'altro luogo. Con un argomento così strano si viene, in fondo, a dir questo: Sì, è vero, può darsi benissimo che un partito subisca, in un luogo, un'ingiustizia, ma in un altro luogo la subiranno i suoi avversari: c'è, dunque, compenso. Così, a due elezioni giuste se ne vogliono sostituite due ingiuste e si pretende che il risultato sia lo stesso! Eppoi non potrebbe darsi che il candidato ingiustamente escluso dalla rappresentanza non fosse aggregato a nessun partito? Non potrebbe darsi ch'egli, pur militando in un partito, fosse tale uomo che non lo si potrebbe adequatamente supplire con un altro? È indifferente, dunque, per un partito politico il vincere su di uno o su di un altro nome? Che certe compensa-

(1) Stuart Mill. Op. cit. Cap. vii.

zioni si verifichino, è un bene, perchè ciò rende più tollerabile l'ingiustizia di escludere le minorità dalla rappresentanza; ma la possibilità che la pratica faccia, in certo modo, parer giuste le leggi non dà diritto al legislatore di far leggi ingiuste.

Non sono mancati, tuttavia, scrittori, che hanno negato alle minoranze ogni diritto di essere rappresentate. Il Paternostro (1), parecchi anni fa, ebbe ad affermare che, colla rappresentanza proporzionale, si dà modo alle minoranze di vincere per forza di legge e si nega il principio che spetti alle maggioranze reggere la cosa pubblica. Ma ben gli rispose l'Orlando (2) la sua essere una petizione di principio, giacchè obbietto della quistione è appunto il ricercare se, consentendo alle minoranze di essere rappresentate proporzionatamente al loro numero, si stabilisca un principio di giustizia o si dia una rappresentanza a chi non vi ha diritto.

Ai più sembra, nella questione, un argomento decisivo il principio che il governo rappresentativo è, per la sua stessa natura, governo di maggioranze e se ne deduce che, come queste non possono, nelle assemblee deliberative, far passare le proposte loro, così è naturale che non possano far accettare, nelle elezioni, i loro candidati. Si confonde, in tal modo, il voto deliberativo col voto elettorale o, come scrive l'Aubry-Vitet (3), il diritto di *decisione* con quello di *rappresentanza*. Una deliberazione, per la sua unicità, non può prendersi che a maggioranza di voti; i deputati, invece, essendo molte persone distinte, possono essere benissimo eletti da gruppi anche distinti. È vero, nota acu-

---

(1) Paternostro. *Sulla dottrina della rappresentanza proporzionale delle minoranze.*

(2) Orlando. Op. cit. Lib. iv. Cap. ii.

(3) Aubry-Vitet. *Le suffrage universel dans l'avenir* nella *Revue des deux mondes.* Maggio 1870.

tamente il Padelletti (1), che la Camera decide, sacrificando le minoranze, ma non senza, però, che queste siano state intese; ed è appunto perchè siano intese che deve concedersi una rappresentanza anche ad esse. Se fosse loro vietato di avere dei rappresentanti alla Camera, i cittadini avrebbero il diritto di dire che, forse, se quei rappresentanti ci fossero stati, non sarebbero mancati dei casi, in cui essi, mercè la discussione, avrebbero tirata la maggioranza istessa dalla parte loro. Nè vale opporre che le minoranze possono, per far conoscere le loro opinioni, valersi dei diritti di riunione, di associazione, di petizione, di stampa. Ciascun sa quanto questi mezzi siano deboli in confronto a quello di avere dei propri rappresentanti nell'assemblea nazionale. Escludere da questa le minoranze sarebbe, in certi casi, non solo un disconoscere i loro diritti, ma un costringerle alla guerra latente o di piazza e alle ribellioni estralegali; mentre, invece, schiudere loro le porte del Parlamento è come aprire una valvola di sicurezza ai loro bollori compressi. D'altra parte, l'esclusione delle minoranze fa che le maggioranze stesse si corrompano e decadano, giacchè, rese arbitre assolute della cosa pubblica e sottratte ad ogni controllo, finiscono per mandare in Parlamento i loro uomini peggiori.

Se la teoria dei nostri avversari fosse vera, la logica rigorosa porterebbe a non riconoscere che una maggioranza sola, quella formata dalla metà più uno dei cittadini di uno Stato. In forza di un così assurdo principio i collegi elettorali diventano censurabili per una ragione affatto opposta a quella, per cui li abbiamo censurati noi, e cioè perchè ledono il diritto della maggioranza assoluta della nazione. Se la metà più uno dei cittadini di uno Stato ha diritto di prevalere sull'altra, e se è l'uno che, aggiunto alla metà, la fa diventare maggioranza, come si può pre-

(1) PADELLETTI. *Teoria dell'elezione politica.* Cap. II.

tendere che quell'uno si suddivida o, meglio, si moltiplichi tante volte, quanti sono i diversi collegi elettorali di uno Stato? Ma v'ha di più. Una Camera formata tutta dei rappresentanti della metà più uno dei cittadini — posto anche che la metà più uno componga un sol partito, chè, se così non fosse, il governo rischierebbe di essere affidato a una frazione anche minore dei cittadini dello Stato — una tale Camera, dunque, avrà anch'essa, nel suo seno, una maggioranza e una minoranza. Ora, la prima, che sarebbe quella cui verrebbe affidato il governo, rappresenterebbe una meschinissima minoranza di fronte a quella già sacrificata nelle elezioni, sommata all'altra che verrebbe ad essere sacrificata nelle singole decisioni parlamentari. Ecco come il preteso governo della maggioranza si ridurrebbe al governo di una minoranza esigua e minuscola!

Tutte le diatribe sorte a proposito della rappresentanza proporzionale, dipendono, crediamo noi, dal non aver determinato con sufficiente esattezza il valore da dare alla parola *minoranza*.

Un voto deve valere quanto un altro: è questo un principio incontestato. Però l'equivalenza dei suffragi, come ben notò il Genala (1), è piena e assoluta solamente quando ciascun individuo deve nominare un proprio rappresentante, come facevano i prelati e i baroni di Sicilia, quando, non potendo partecipare di persona alle sedute del Parlamento, v'inviavano un loro mandatario, e come si fa anche adesso, quando si nomina, per un affare, un proprio procuratore. La perfetta equivalenza dei voti si ha, dunque, solo nel caso che ogni elettore abbia un suo rappresentante *personale*. Quando, invece, l'elezione non è *singolare*, ma *collettiva*, la collettività importa una restrizione alla piena equivalenza dei suffragi: restrizione, però, che non deve aver un'estensione maggiore di quella imposta dalle esigenze

---

(1) Genala. Op. cit. Cap. I.

del fatto collettivo dell'elezione. Se con tre elettori e tre rappresentanti, ciascuno di quelli nomina uno di questi; quando, restando tre i rappresentanti, gli elettori diventino trenta, vuol dire che per ciascuno degli elettori antichi se ne avranno dieci dei nuovi. Ora, dal momento che a ciascun eligendo corrisponde, non più un elettore solo, ma un gruppo di dieci, di cento o di mille elettori, l'equivalenza dei suffragi, che, nel primo caso, esisteva tra il voto di un elettore singolo e quello di un altro, esisterà, nel secondo, tra il voto di una decina di elettori e quello di un'altra decina, di un centinaio e un altro centinaio, e via dicendo. L'equivalenza dei suffragi non può, fuori di questi limiti, esser menomata dal fatto necessario dell'elezione collettiva. Tutto sta, dunque, nel trovare il numero di elettori necessario a formare un gruppo, i cui suffragi debbano bastare a nominare un rappresentante. Vedremo, più appresso, che ciò si ottiene col sistema del quoziente.

Il vocabolo minoranza, adunque, ha un valore molto relativo ed elastico. Ci sarà una prima minoranza, risultante dal rapporto tra il numero degli elettori e quello degli eligendi: se questo rapporto è di trenta a tre, come nell'esempio citato, la minoranza sarà di nove. Ci sarà, poi, una seconda minoranza, risultante dal rapporto tra il numero degli elettori e quello, non degli eligendi, ma degli eletti: così, nel caso citato, la minoranza degli elettori sarà quella che su tre deputati non riesce a nominarne che un solo o nessuno. Ci sarà, infine, la minoranza parlamentare, risultante dalla forza numerica dei partiti nell'assemblea. Nel caso nostro era la prima di queste tre minoranze che occorreva determinare. Ora, se ad essa si dà quel significato che merita e che noi le abbiamo dato, conveniamo anche noi nel principio dei nostri avversari, che le minoranze non hanno diritto di essere rappresentate.

Ciò dimostra quanto sia falso il dire che, se alle minoranze fosse concessa una rappresentanza, anche l'individuo

potrebbe pretendere lo stesso. Allorchè noi sostituiamo agl'individui singoli dei gruppi d'individui, veniamo, implicitamente, a negare che i primi abbiano, per sè soli, diritto ad essere rappresentati: essi non lo potranno che come parte di uno di quei gruppi. Quando si dice che su trenta elettori, i quali debbono nominare tre mandatari, bastan dieci per nominarne un solo, non si vien punto a dire, anzi si esclude, che per questa nomina anche un solo elettore possa bastare.

Il bisogno di proporzionare la rappresentanza al numero dei votanti si è sentito anche prima che fossero proposti i diversi sistemi diretti a dare una rappresentanza alle minorità. Il *ballottaggio* è, senza dubbio, la forma più imperfetta, nella quale il sentimento indefinito di quel bisogno si manifestò. Vennero, quindi, proposte più organiche e tendenti più direttamente allo scopo, cioè il *voto limitato*, il *cumulativo* e, giù giù, fino al *quoziente elettorale*. Di tutti questi espedienti e sistemi diversi dobbiamo, ora, partitamente occuparci.

Ballottaggio. — Quando nessuno dei candidati conseguì un certo numero di voti relativo a quello degli elettori iscritti o dei votanti, o degli uni e degli altri insieme, secondo i diversi sistemi, la votazione si rifà, ma limitata ai candidati che ottennero maggiori voti, in numero doppio o altrimenti multiplo di quello dei deputati da eleggere. È questa la votazione di *ballottaggio*.

Il ballottaggio, adunque, è un correttivo, e mostra, per sè solo, l'ingiustizia dei sistemi, che ne fanno sentire il bisogno. Prima di tutto, se è la maggioranza che deve prevalere, non basta a formarla la metà più uno? Perchè richiedere quella proporzionalità, che forma la ragion d'essere della votazione di ballottaggio? E, se il principio della prevalenza assoluta della maggioranza è falso, basterà il ballottaggio a renderlo giusto?

Come s'è visto, il ballottaggio non annulla la precedente

votazione, che pure fu riconosciuta manchevole. Gli effetti di essa restano e sono molto importanti, giacchè la nuova votazione non è valida se non per alcuni dei candidati, che ottennero il maggior numero di voti nella prima. Ma se gli elettori che non votarono per costoro, formano una vera e propria maggioranza, la quale potrebbe, per giunta, essere accresciuta dal concorso di quegli altri elettori ch'ebbero ragione di astenersi o furono impediti dal recarsi alle urne nella prima votazione e che, in occasione del ballottaggio, accorrano a votare, perchè imporre a tutti costoro di non votare che pei soli candidati di una massa di elettori, che di fronte a loro è minoranza? Quando nella prima votazione, non si è ottenuta una maggioranza sufficiente, vuol dire che o ci furono molte astensioni, o che i votanti si divisero in troppi gruppi, o che accadde l'una e l'altra cosa insieme. Ora, perchè gli astensionisti sarebbero obbligati a riconoscere uno stato di cose, al quale essi non hanno punto contribuito? Non è questo uno svogliarli dal partecipare alla votazione di ballottaggio? E perchè, d'altra parte, si vieterebbe a coloro che han già votato, ma divisi in troppi gruppi, di fare delle concessioni scambievoli e accordarsi su nomi affatto nuovi? Non può darsi che un partito, il quale abbia visto il suo candidato entrare in ballottaggio, e fors'anche col maggior numero di voti, abbia, però, ragion di credere che, se non muta il nome del candidato, nel ballottaggio sarà battuto? In tal caso perchè vietargli di proporre un altro nome, su cui più largo riesca l'accordo degli elettori? Come si vede, il ballottaggio, più che correggere i difetti della prima votazione, fa sentire il bisogno di una votazione radicalmente nuova. Eppoi, o si è eletti o non si è. È assurdo che una prima votazione conferisca dei diritti di candidatura e una seconda quelli di rappresentante vero e proprio.

Nè basta. Se nel ballottaggio si riproduce il guaio della prima votazione, cioè se nessun candidato riesce ad otte-

nere una maggioranza sufficiente, si ripeterà la votazione ancora una volta? In Isvizzera si è giunti fino a tre votazioni; ma un termine, prima o poi, bisogna metterlo, per non andare all'infinito. Bisogna, cioè, rassegnarsi a riconoscere come definitiva una votazione di ballottaggio, quand'anche presenti quei difetti, per cui si sono dichiarate manchevoli le votazioni precedenti! E il più strano è che, spessissimo, un candidato riesce eletto definitivamente in ballottaggio con un numero di voti inferiore a quello che non bastò a farlo eleggere nella prima votazione!

Voto limitato. — Eccoci ai sistemi veramente organici, diretti ad ottenere la proporzionalità della rappresentanza. Si dice che l'elettore ha il *voto limitato*, quando dispone di un numero di suffragi inferiore a quello degli eligendi. Il voto limitato, perciò, è inapplicabile alle elezioni uninominali; esso importa una lista di nomi da votare. La maggioranza sarebbe, senza il voto limitato, sicura di ottenere la vittoria di tutta la sua lista; ma, quando il numero dei suffragi di ciascun elettore è minore di quello degli eligendi, più facile riesce alle minoranze di essere anch'esse rappresentate. Ponete che gli eligendi sian tre, come nei collegi *tricorni* inglesi. Se l'elettore non può votare che per due soli nomi, torna agevole a una maggioranza sufficientemente numerosa riportar la vittoria sul terzo (1).

Il voto limitato fu, in varie occasioni, sostenuto da uomini insigni, dal Mill, dal Grey, dal Fawcett, dal Buxton, dal Mayer, dal Castelar, e combattuto da altri non meno insigni, dal Gladstone, dal Disraeli, dal Bright, dal Malmesbury, dal duca di Marlborough. Condorcet lo avea già proposto fin dal 1793. Ma coloro, a cui principalmente si deve che il voto limitato venisse accolto nella legislazione

---

(1) Pel voto limitato vedasi il lavoro del Rossi. *Il voto limitato nelle elezioni politiche.*

inglese, sono lord Russel e lord Cairns, che lo patrocinarono, il primo, sebbene inutilmente, quale ministro, il secondo, con prospero successo, quale membro della Camera Alta.

Senza dubbio il voto limitato rappresenta un grande progresso, perchè riconosce e cerca di attuare il principio che non la sola maggioranza della metà più uno degli elettori ha diritto di essere rappresentata. Ma quest'attuazione è ancora molto imperfetta.

Quando, puta caso, su tre rappresentanti se ne concede uno alla minoranza, si suppone, notava giustamente il Furet (1), che questa abbia diritto al terzo della rappresentanza, mentre è impossibile conoscere, prima del voto, se e a quanti rappresentanti essa abbia diritto. In tal caso può proprio dirsi coll'Orlando (2) che *la minoranza vince per forza di legge*. Col voto limitato, adunque, il numero dei rappresentanti della maggioranza e della minoranza viene, in certo modo, ad esser determinato anticipatamente dal legislatore e non sorge naturalmente dalla forza numerica accertata dell'una e dell'altra. Si ha una limitazione *a priori*, un calcolo preventivo di approssimazione, il quale, nella realtà, può riuscire ingiusto tanto verso le maggioranze che verso le minoranze. Questa valutazione aprioristica e grossolana delle forze della maggioranza e della minoranza riuscirebbe anche più ingiusta col collegio unico. Come si fa, quando la lista degli eligendi sia numerosa, a tirare una giusta linea di demarcazione tra il numero di rappresentanti che spetta alla maggioranza, e quello che spetta alla minoranza?

Il voto limitato, inoltre, non tien conto che di una maggioranza e una minoranza, cioè di *due partiti soli*. Ora,

---

(1) FURET. *Majorités et minorités. Réforme du suffrage universel* nel *Journal des économistes*. Giugno 1869.

(2) ORLANDO. *Principii di diritto costituzionale*. Lib. III. Cap. VI.

i partiti, specie nel collegio unico, possono essere moltissimi; moltissime possono essere le divisioni dei gruppi elettorali. È giusto che la legge, di fronte all'agitarsi multicolore dei partiti, non veda che due gruppi soltanto, una maggioranza di là e una minoranza di qua?

Miss Elena Spence (1) mostrò che il voto limitato può venir meno, in pratica, allo scopo stesso, che l'ha fatto nascere. Quando la minoranza non abbia per sè che un terzo dei voti, la maggioranza può, dividendo con accortezza gli altri due terzi, di cui essa dispone, impedire alla minoranza di avere il rappresentante, cui il suo numero le darebbe diritto. Ecco il calcolo della Spence:

Voti della maggioranza	200	per	A	e	B
	200	»	A	e	C
	200	»	B	e	C
Voti della minoranza	300	»	D ed E.		

Saranno eletti, naturalmente, A, B e C con quattrocento voti ciascuno, mentre D ed E, i candidati della minoranza, avranno ciascuno trecento voti. La minoranza, in tal modo, su tre rappresentanti non ne avrà nessuno, mentre dovrebbe averne uno, formando essa un terzo dei votanti.

Voto cumulativo. — Col *voto cumulativo*, così strenuamente difeso dal Buckalew (2), l'elettore dispone di un numero di suffragi uguale a quello degli eligendi, ma può cumulare i suoi suffragi su di un candidato o su più, nella proporzione che crede migliore. Anche il voto cumulativo, adunque, suppone, come il limitato, dei collegi a più nomi.

Il difetto, che noi già notammo nel voto limitato, di render necessaria una determinazione *a priori* dei rappresentanti che ciascun partito può avere, non è tolto, col

---

(1) Citata dal GENALA. Op. cit. Cap. III. § II.
(2) BUCKALEW. *Cumulative voting.*

voto cumulativo, ma semplicemente spostato. Mentre nel voto limitato la predeterminazione era fatta dalla legge, in quello cumulativo dev'esser fatta dagli elettori. Ciò è chiaro. Le minoranze potranno essere rappresentate, cumulando i loro voti su di alcuni nomi solamente; ma chi dice loro quanti questi nomi debbono essere? Se dividono i loro voti fra troppi candidati, corron rischio di non essere rappresentate affatto. Se li concentrano su pochi, può darsi che ottengano un numero di rappresentanti inferiore a quello, cui avrebbero diritto. Lo stesso dicasi delle maggioranze. Ora, come mai, chiede a ragione il Genala (1), può pretendersi che, nella valutazione preventiva della loro forza numerica, i partiti colpiscano la giusta misura? Che se ciascun partito, continua l'acuto scrittore, accumula i suoi voti nell'esatto rapporto della sua forza numerica, la pluralità dei voti di una parte potrebbe, molto probabilmente, annullare la pluralità corrispondente dell'altra, e il voto cumulativo si risolverebbe in un voto unico.

Malgrado ciò, il voto cumulativo rappresenta, sotto certi rispetti, un progresso di fronte al voto limitato. Prima di tutto, esso non presuppone due partiti soli; e, dando agli elettori piena libertà di ripartire i loro voti, distribuisce, di solito, con più equità i rappresentanti fra i diversi partiti, facilitando la rappresentanza di minoranze anche meno numerose. Il Lowe, dinanzi alla Camera dei Comuni inglesi, svolse eloquentemente i principii fondamentali, su cui il voto cumulativo si poggia.

In pratica, tuttavia, esso può far nascere delle sproporzioni enormi, dipendenti appunto dai calcoli preventivi di ciascun partito. I partiti di una certa estensione, distribuendo i loro voti sopra un maggior numero di nomi, perchè ragionevolmente credono di aver diritto a una più larga vittoria, corrono il rischio di non avere alcun rap-

---

(1) Genala. Op. cit. Cap. III. § III.

presentante o di averne un numero inferiore a quello che loro spetterebbe. I partiti minori, invece, colla loro compattezza, potrebbero giungere perfino a ottenere la maggioranza o la totalità dei rappresentanti. Quanto più una minoranza sarà vicina alla maggioranza, tanto più correrà il rischio di non essere rappresentata affatto, perchè tanto più sarà tentata di distribuire i suoi voti sopra un maggior numero di nomi. Ecco degli esempi.

a) Siano da eleggere tre rappresentanti e i partiti sian due, l'uno di 550 elettori, l'altro di 400. Il primo voterà per tre nomi, dando a ciascuno 550 voti. Il secondo, che dispone di 1200 voti ($400 \times 3 = 1200$), voterà per due rappresentanti, dando a ciascuno 600 voti ($1200 : 2 = 600$). Così 400 elettori avranno due rappresentanti e 550 ne avranno un solo!

b) Sia sempre il collegio trinominale. Dei due partiti l'uno conti 1000 voti, l'altro 999. Quest'ultimo, credendosi maggioranza, voterà, come l'altro, per tre nomi e non riuscirà ad avere nessun rappresentante! Un elettore di più basta, in tal caso, perchè un partito abbia tre rappresentanti e l'altro nessuno!

Questi due esempi son tratti dall'Orlando (1).

c) Sia sempre il collegio trinominale e siano 550 elettori di un partito e 350 dell'altro. I primi votano per A, B e C, dando a ciascuno 550 voti; i secondi divideranno i loro 1050 voti ($350 \times 3 = 1050$) tra E ed F, dando a ciascuno 525 voti ($1050 : 2 = 525$). Saranno eletti A, B e C solamente. Così 550 elettori avranno tre rappresentanti e 350 non ne avranno alcuno!

Questo esempio è del Genala (2).

L'altro esempio, anche addotto dal Genala, di 550 elettori, che, in un collegio trinominale, trovandosene 350

---

(1) ORLANDO. *Principii di diritto costituzionale*. Loc. cit. Note 1 e 2.
(2) GENALA. Op. cit. Cap. III. § III.

contro, distribuiscano i loro voti fra cinque candidati, per modo che ciascuno di questi abbia meno di 350 voti e così siano eletti i tre candidati del partito in minoranza, ci sembra poco verosimile.

Voto spezzato. — Col voto cumulativo alcune legislazioni combinarono il *voto spezzato*. Se ne son visti esempi nell'Illinese e nella Pensilvania. Secondo questo sistema l'elettore può spezzare il suo voto, dandone metà a un candidato e metà a un altro. Le diverse metà si sommano e due di esse, naturalmente, valgono un voto intero.

Noi non conosciamo sistema più assurdo di questo. Prima di tutto, una volta messi su questa via, si deve ammettere che il voto venga diviso, non in due parti soltanto, ma anche in tre, in quattro, in cinque, fino all'infinito. Se il principio è giusto, perchè non applicarlo in tutta la sua estensione? Ciascun candidato avrebbe, così, da raggranellare dei trucioli di voto e dei cocci di suffragio per entro alla spazzatura elettorale!

Ma che cosa significa, in fondo, un mezzo voto se non che l'elettore non ha piena fiducia nel candidato? Ora, come potrebbero due fiducie non piene equipararsi a una fiducia piena ed intera? Come si potrebbe di due titubanze formare una certezza, di due *forse* comporre un *sì?*

Che se il voto spezzato si riguarda come un mezzo per concedere all'elettore di manifestare le sue preferenze, consentendogli di dare il voto intero al candidato ch'egli vuole a preferenza eletto, e la frazione di voto a quegli altri ch'egli vuole eletti subordinatamente, il sistema non è, perciò, meno falso. È giusto che chi ebbe undici mezzi voti vinca chi ebbe cinque voti interi? È giusto che chi parve il più capace di tutti a cinque persone, sia vinto da chi per undici non rappresenta una così alta capacità? Questo non sarebbe come affermare che i due cinque decimi riportati da uno scolaretto al disotto del mediocre equivalgano ai dieci decimi ottenuti dal capoclasse?

Più appresso stabiliremo il mezzo giusto e logico per dare modo all'elettore di manifestare le sue preferenze.

Voto unico. — Il *voto unico* è di due specie, secondo che lo si accompagna colla pluralità o colla unicità di collegio. Proposto, in Francia, dal Condorcet per la nomina del giurì, esso ha avuto il suo più forte propugnatore nel Merchant (1).

Cominciamo dalla prima specie. Il voto unico importa, in tal caso, dei collegi a più nomi, dove ciascun elettore non possa votare che per un nome solo.

Senza dubbio il voto unico, escludendo la lista, rende quasi impossibile alla maggioranza di veder trionfare tutti i suoi candidati. Non potendo votare una lista intera di nomi, la maggioranza è costretta a dividere i suoi voti; non le basta essere maggioranza una volta sola, ma è costretta ad esserlo tante volte, quanti sono i candidati che vuol vedere uscir vittoriosi dall'urna. Per tal modo, nota il Palma (2), il voto unico attua, sebbene imperfettamente, il principio del quoziente, giacchè rende possibile la rappresentanza di ogni gruppo elettorale uguale al quoto risultante dal numero dei votanti diviso per quello degli eligendi. Esso, inoltre, rende l'elettore più disimpacciato nell'esercizio del suo diritto, ridotto alla forma più semplice.

Però può darsi benissimo che un candidato raggiunga due, tre e più volte il quoto. Ciò dimostra che i suoi elettori avrebbero avuto, grazie al loro numero, diritto a due, tre e più rappresentanti; eppure non ne avranno che un solo! Occorrerebbe, perciò, ch'essi si contassero in precedenza e si dividessero in gruppi proporzionati alla loro forza numerica, il che è impossibile e dimostra che il voto unico, a volerlo bene usare, non consente all'elettore mag-

---

(1) MERCHANT. *Representation of minorities.*

(2) PALMA. *Corso di diritto costituzionale.* Vol. II. Sez. I. Cap. IV.

giore libertà del voto limitato e del cumulativo. Tutte le personalità più spiccate otterranno, senza dubbio, un gran numero di voti; ma questo nocerà molto al partito loro, giacchè tutti quei voti, che non erano necessari a farle riuscire elette, avrebbero potuto servire a far riuscire altri candidati del loro partito. Il voto unico, perciò, dà sufficienti garanzie che le minoranze siano rappresentate, ma non ne dà alcuna che maggioranze e minoranze siano rappresentate proporzionatamente alla loro forza numerica. Se la maggioranza divide i suoi voti fra troppi nomi, corre, anche col voto unico, il pericolo di avere meno rappresentanti che non una minoranza compatta.

Passiamo, adesso, alla seconda specie di voto unico: a quella, cioè, che va congiunta col collegio unico. Tutte le altre caratteristiche del voto unico restano anche in questa seconda specie. Solamente ai diversi collegi vien sostituito il collegio unico per tutto lo Stato.

Questo sistema fu propugnato dal De Girardin. Senonchè tutti i difetti del voto unico rivivono, in esso, su più larga base. Si avranno sempre dei candidati, che raggiungeranno più volte la quota necessaria per essere eletti, e, quindi, numerose masse elettorali, le quali saranno imperfettamente rappresentate. Di qui deputati eletti con un numero stragrande di suffragi ed altri eletti con un numero relativamente scarso di voti. Per attenuare queste sproporzioni, il Prevost-Paradol propose di fissare un *minimum* di voti necessario per essere eletto. Questa innovazione farebbe cangiare, a ogni elezione, il numero dei membri della Camera. Rendendo più difficile ai piccoli gruppi di avere dei rappresentanti, non si elimina la possibilità che i grandi concentrino i loro suffragi su meno nomi di quelli che, per la loro forza numerica, avrebbero il diritto di vedere uscir vittoriosi dalle urne. La rappresentanza nazionale troverebbe in ciò due condizioni che concorrerebbero ad assottigliarla, e si rischierebbe di avere una

Camera composta di pochissime persone. Ora, è necessario che la Camera sia, per quanto più è possibile, numerosa, perchè possa ritenersi ch'essa rappresenti sufficientemente la pubblica opinione e che le sue discussioni abbiano quell'ampiezza, che forma una delle esigenze dei reggimenti liberi. Ecco perchè il numero dei componenti l'assemblea non può farsi dipendere dalle elezioni singole. Queste sono destinate a riformare quella *qualitativamente*, non *quantitativamente*.

Ma, anche senza tutte queste ragioni, noi non potremmo accettare mai il voto unico, sia coll'unità che colla pluralità dei collegi; e ciò perchè crediamo, e l'abbiamo già accennato innanzi, che, obbligando l'elettore a non votare che per un nome solo, si limita il suo diritto. Certo, anche in questo campo, delle limitazioni potrebbero essere imposte dalle necessità del momento; ma altro è questo, altro è stabilire addirittura, come un principio inconcusso, che il voto ha da essere unico.

Si dice: Ciascun cittadino non ha diritto che a un sol voto, perchè a un sol voto avrebbe diritto ancora, quando dovesse votar di persona le leggi. Ma siamo sempre alla solita confusione tra il voto deliberativo e il voto elettorale. A ogni modo, il ragionamento istesso dei fautori del voto unico prova la falsità del loro principio. Al voto dato al rappresentante esso sostituisce il voto dato alla legge. E sia pure. Ma quando le leggi sono, non una, ma più, il cittadino — ammessa, per un momento, l'inaccettabile teoria della votazione popolare diretta — avrà tanti voti, quante sono le leggi. Allo stesso modo, dal momento che i rappresentanti sono più, egli deve avere tanti voti, quanti sono i rappresentanti. Or ora, trattando del sistema del quoziente, noi avremo occasione di dimostrare che il voto plurale s'impone come una necessità di giustizia.

Quoziente. — Al sistema del *quoziente* han legato il loro

nome un ministro e matematico illustre, il danese Andrae, e un forte giurista, l'inglese Tommaso Hare (1).

Veramente, questi due insigni pubblicisti hanno avuto dei precursori. Nella stessa Inghilterra il duca di Richmond propose il quoziente, però non per stabilire il numero dei voti necessari ad essere eletto, ma per formare le costituenze. Diviso il numero degli elettori per quello dei rappresentanti, il quoto doveva indicare, secondo lui, il numero degli elettori necessari a costituire un collegio elettorale. In ciascun collegio, però, l'elezione si sarebbe fatta sempre a maggioranza di voti. Anche il nostro Rosmini (2) fondò i collegi elettorali sul quoto ottenuto dalla somma delle imposte dirette pagate dai cittadini, divisa pel numero dei deputati. Per Hare, invece, il quoto si ottiene pigliando come dividendo il numero dei votanti.

Il 1855 Andrae attuò in Danimarca il sistema del quoziente, ma non in tutta la sua purezza, giacchè egli divise lo Stato in diversi collegi con diversi quozienti. Per Hare, invece, il collegio e il quoziente dovrebbero essere unici. Del collegio unico noi abbiamo già parlato e non possiamo che compiacerci di vederlo posto a base di un sistema, il quale, peraltro, può attuarsi benissimo anche colla pluralità dei collegi. Per ben comprendere questo sistema dobbiamo concentrare la nostra attenzione su tre punti principali: 1. Come si stabilirà la quota dei suffragi necessari per essere eletti? 2. Se tutti i candidati, che raggiungono la quota, sono inferiori in numero agli eligendi, come si copriranno gli altri seggi vacanti? 3. In qual modo l'elettore, votando per più nomi, manifesterà le

---

(1) HARE. *The machinery of representation* e, meglio ancora, nel trattato che ha per titolo: *Treatise on the election of representatives parliamentary and municipal.* Il sistema Hare fu semplificato e chiarito dal Fawcett nel suo libro: *Mr Hare's reform bill simplified and explained.*

(2) ROSMINI. Op. cit. Cap. III. Tit. IV.

sue preferenze? Ecco, dunque, i tre quesiti cardinali del sistema: *quota*, *eligendi al disotto della quota*, *voto di preferenza*.

Cominciamo dalla *quota*.

Se tre individui debbono nominare tre mandatari per un affare, che li riguardi ugualmente tutti e tre, è di una giustizia intuitiva che a ciascuno dei tre individui bisogna lasciare facoltà di nominare un mandatario. Eppure, se si dovesse stare alla maggioranza, due di essi potrebbero eleggere tutti e tre i mandatari. Nè, lasciando che ciascuno ne elegga uno, i diritti della maggioranza vengono lesi, giacchè i mandatari di essa, in numero di due, possono sempre prevalere sull'altro che rimane. Con quale procedimento noi siamo venuti a conoscere che ciascuno dei tre individui suddetti aveva da nominare un mandatario? Con un procedimento semplicissimo, con una divisione da noi compiuta mentalmente senz'accorgercene, cioè questa: $\frac{\text{3 mandanti}}{\text{3 mandatari}} = 1$. Ecco, dunque, trovato il principio del quoziente: il numero dei suffragi necessari a ciascun candidato per essere eletto è uguale al numero dei votanti diviso per quello degli eligendi. È chiaro che non v'è nessuna ragione di mutare questo calcolo, sol perchè muta una delle quantità che lo compongono. Restino tre i mandatari, ma i mandanti diventino tremila, l'operazione aritmetica da compiere sarà sempre la stessa. Il risultato, senza dubbio, muterà; ma la mutazione sarà quella strettamente richiesta dalla mutata condizione delle cose; il principio rimarrà completamente rispettato. Si avrà, dunque: $\frac{3000}{3} = 1000$. Come abbiamo già avuto occasione di dire più innanzi, il fatto che all'elezione *individuale* si è sostituita l'elezione *collettiva*, che a un solo individuo s'è sostituito un gruppo di mille individui (3000 a 3), deve produrre un mutamento, ma questo non dev'essere maggiore di quello richiesto dal fatto collettivo dell'elezione; e, dal momento che, paragonando questo secondo caso al primo, si ha $1000 = 1$ nel

numero degli elettori, è perfettamente logico che ciò che prima a un solo elettore riusciva possibile, cioè di eleggere un mandatario, ora non riesca impossibile a mille elettori concordi, corrispondenti, nel calcolo, a quell'uno. La necessità che i mille elettori sian concordi è evidente, giacchè deve potersi stabilire un'equazione tra la loro volontà e quella dell'unico elettore, a cui corrispondono. Ecco il ragionamento inoppugnabile, che forma la base del sistema del quoziente.

E questo sistema ha anche un altro vantaggio: quello, cioè, di scaturire da un dividendo, il quale non è formato dal numero degli elettori iscritti, ma dal numero dei votanti. Esso evita, così, le ingiuste sproporzioni nascenti dal prendere a base del calcolo la massa di coloro che avevano il diritto di votare, anzichè la somma di quelli che realmente esercitarono questo diritto. Ponete che a due gruppi, di mille elettori ciascuno, vengano rispettivamente assegnati tre rappresentanti, in tutto sei, e che del primo gruppo tutti i mille vadano a votare, del secondo cento soltanto, che cosa accadrà? Che cento elettori avranno tre rappresentanti e mille ne avranno anche tre; e, mentre a ciascuno degli eletti di quei cento bastarono, per riuscire, 33 voti ($\frac{100}{3} = 33$), a ciascuno degli eletti di quei mille ne occorsero 333 ($\frac{1000}{3} = 333$)! La sproporzione è enorme e basta a dimostrare quanto sia giusto che il quoziente si fondi sul numero dei votanti, non su quello dei semplici elettori iscritti. Nè con ciò si fa torto agli elettori che non hanno votato. Il cittadino che rinunzia all'esercizio del diritto di suffragio, mostra di rimettersi alla scelta che faranno gli altri. S'egli resta inerte, è giusto che non venga calcolato; e, se vuol essere calcolato, può facilmente ottenerlo, scotendo l'inerzia e recandosi a votare.

Eppure c'è chi biasima il quoziente, appunto perchè questo si fonda sul numero dei votanti, anzichè su quello degli elettori iscritti o, come pretenderebbero addirittura

alcuni altri, sulla popolazione. Si dice che la Camera rappresenta tutta la nazione, non il solo corpo elettorale, e che perciò è giusto che il quoziente si fondi sulla popolazione anzichè sui votanti. Ma, nel caso testè citato, quando a cento elettori si dà lo stesso numero di eligendi che a mille, è come se si desse a quei cento facoltà di rappresentarne altri novecento. Ora, dal principio che la Camera deve rappresentare la nazione intera non si può certo dedurre che pochi elettori debbano rappresentarne un numero nove volte maggiore. Di questo passo si giungerebbe fino a giustificare il caso di quei collegi inglesi, in cui l'elettore era unico. Gli elettori votanti si muterebbero, così, in rappresentanti di quelli che non votano; e importerebbe poco che i votanti fossero in numero scarsissimo, quando, nella stessa circoscrizione, gli astensionisti fossero molti! La moltitudine degli astensionisti sarebbe, così, la giustificazione dello scarso numero dei votanti! Sissignori: la Camera rappresenta tutta la nazione. Ma che vuol dir ciò, se non che la Camera dev'essere, anche quantitativamente, composta secondo le esigenze della nazione intera? Ora, più una nazione è grande, più i suoi interessi sono complicati e varii, e più è necessario che la discussione sia ampia e che, perciò, la Camera sia numerosa, almeno per quanto è possibile senza che l'eccessivo numero intralci la discussione. Ciò posto, i deputati debbono essere tanti, quanti sono necessari perchè la nazione intera vegga sufficientemente discussi gl'interessi suoi. Il quoziente, perciò, allora sarebbe censurabile, quando se ne facesse dipendere il numero dei membri della Camera; ma esso presuppone, invece, e deve presupporre quel numero. Ecco perchè noi abbiamo censurato il Prevost-Paradol, che fa dipendere il numero dei deputati dall'elezione. Il quoziente, adunque, non tende se non a dare al deputato una sufficiente base elettorale, a comporre il Parlamento di persone che abbiano, tutte, quel credito

ch'è il sostrato necessario del loro ufficio, e ad attuare, infine, il principio dell'equivalenza dei suffragi.

Ma può darsi che i candidati, i quali raggiungono il quoziente, non siano in numero uguale agli eligendi. Come si provvederà, allora, ai seggi vacanti? Eccoci al secondo grave quesito del sistema del quoto.

Esaminiamo, dunque, la questione che riguarda gli *eligendi al disotto della quota.*

Se gli elettori si riunissero in gruppi, ciascuno dei quali non fosse minore del quoziente, è chiaro che i candidati, dai quali il quoto sarebbe raggiunto, corrisponderebbero esattamente al numero dei seggi vacanti. Ma vano sarebbe sperare dagli elettori una così grande concordia e una così esatta valutazione preventiva delle loro forze. Generalmente, adunque, i diversi quozienti raggiunti saranno in numero inferiore ai seggi da coprire. Come si provvederà a quelli rimasti vuoti?

Hare sceglie, tra le molte soluzioni, quella che, se è la più semplice, è, però, ancora la meno giusta. Dopo aver proclamati eletti i candidati che raggiunsero il quoziente, egli vorrebbe che, fino alla concorrenza dei seggi vacanti, fossero proclamati quegli altri dei rimanenti candidati, che ottennero il maggior numero di voti. Si torna, così, all'abborrito sistema della maggioranza, nè si può prevedere quanta parte verrebbe fatta, adottando l'espediente suggerito da Hare, all'ingiusto prepotere di essa.

Andrae adotta un'altra soluzione. Ove il quoziente non basti, egli propone di scendere alla mezza quota e, nell'articolo 25 della sua famosa legge, aggiunge che, se non basta neanche la mezza quota, debbono spogliarsi daccapo tutte le schede e, tra i candidati primi iscritti, debbono scegliersi quelli che ottennero un numero di voti maggiore. Questo espediente è, senza dubbio, preferibile a quello di Hare, non solo perchè attua, sebbene incompletamente, il principio giusto di diminuire il quoziente, ma anche perchè,

colla preferenza accordata ai primi iscritti, tempera le ingiustizie del caso, provenienti, come vedremo, dal procedimento suggerito dal giurista inglese.

La necessità di diminuire il quoziente fu anche sentita da Walter Baily (1), pel quale, però, la diminuzione avviene prima che la votazione ne dimostri il bisogno. Egli stabilisce preventivamente un quoto più basso di quello di Hare, dividendo il numero dei votanti per quello degli eligendi più uno, e aggiungendo uno al quoto. Siano, egli dice, cinque gli eligendi e i votanti 22,040: il quoziente sarà $\frac{22.040}{5+1} = 3673 + 1 = 3674$. Col sistema Hare, invece, il quoziente sarebbe, in questo caso, 4408. L'unità che Baily addiziona al quoto, serve ad impedire che questo venga raggiunto da 6 candidati invece che da 5. La diminuzione preventiva del Baily si fonda su di una previsione, che può dirsi certezza: la previsione, cioè, che il quoziente ottenuto col metodo Hare non basterà a coprire tutti i seggi vacanti. Ma il guaio è che il quoziente del Baily nemmeno vi basta. Ottenuto, com'è, preventivamente, esso non può proporzionarsi alle esigenze di ciascuna elezione e, se diminuisce le proclamazioni a maggioranza di voti, non le elimina.

Un vero progresso sul sistema Baily è rappresentato da quello del Droop (2). Questi propone di aggiungere una unità al numero degli eligendi e così formare il divisore, e quindi prendere per dividendo la somma dei voti ottenuti dai candidati più favoriti in numero uguale a quello degli eligendi più uno. Il quoto, poi, caso mai contenesse una frazione, si dovrebbe arrotondare, portando la frazione ad unità. Ove con questa quota non raggiungessero il quoziente tanti deputati, quanti sono i seggi da coprire, il Droop stabilisce il modo per ottenere una seconda quota

---

(1) BAILY. *A scheme for proportional representation.*
(2) DROOP. *On metods of electing representatives.*

proporzionatamente più bassa, e poi una terza, e poi una quarta, e così via. In tal guisa non solo si stabilisce la diminuzione del quoziente, ma la si *proporziona* ancora alle successive esigenze della votazione.

Ma la soluzione più veramente logica del quesito è quella che, balenata alla mente dello stesso Hare, fu proposta dal nostro Genala (1), il quale, però, l'innesta al sistema della surrogazione dei candidati, che noi non possiamo, per le ragioni che a suo luogo diremo, accettare. Se l'accordo degli elettori non si adatta al quoziente, forza è che il quoziente si adatti all'accordo degli elettori e che venga, perciò, diminuito di tanto, quanto è necessario perchè tutti i seggi siano coperti. Il quoziente ottenuto secondo il sistema Hare sarà, così, un punto di partenza, non un punto di arrivo. Se con esso tutti i seggi si coprono, tanto meglio. Se no, lo si diminuisce di un'unità. Si può, anzi, diminuirlo, in una volta sola, di più unità, finchè non si ottenga quel quoziente minimo, secondo il quale gli eletti siano quanti gli eligendi. Questo calcolo non deve, perchè relativo, parer poco razionale. Sempre che si tratta, come nel caso nostro, di determinare dei rapporti, i calcoli più razionali sono appunto i più relativi, cioè i più corrispondenti ai termini del rapporto. Lo stesso quoziente Hare è, appunto perchè quoziente, di sua natura relativo. Nel nostro rapporto un termine, gli eligendi, resta fisso; l'altro, gli elettori, varia, non solo nel suo numero totale, ma ancora rispetto agli aggruppamenti che avvengono nel seno di esso. È, dunque, perfettamente logico, razionale, organico che il quoziente si proporzioni non solo al numero, ma anche agli aggruppamenti e agli accordi. Codesto non è un espediente, ma la vera, la sola soluzione del problema.

Ed eccoci, ora, alla terza grave questione del sistema

---

(1) Genala. Op. cit. Proposta I. Art. 5.

del quoziente, cioè quella che riguarda il così detto *voto di preferenza.*

Secondo Hare la votazione seguirebbe così. Ciascun elettore scrive sulla sua scheda quanti nomi vuole, in ordine di preferenza decrescente. Le diverse circoscrizioni telegrafano all'ufficio centrale, che risiede nella capitale, il numero delle schede. L'ufficio centrale somma i diversi numeri telegrafatigli, divide il totale pel numero degli eligendi e trova il quoziente, che ritelegrafa alle ciscoscrizioni diverse. Queste cominciano lo spoglio dalle schede a un sol nome, poi vengono a quelle a due, e così di seguito. Delle schede plurinominali non si legge che il primo nome soltanto. Quando un candidato ha raggiunto il quoziente, è proclamato eletto, e i voti ch'egli riporti in seguito, non gli si computano più, ma si attribuiscono al candidato che occupa, nella stessa scheda, il posto dopo il suo, finchè anche questo candidato non raggiunga il quoziente. Quando anche lui l'ha raggiunto, i voti che gli andrebbero ancora attribuiti, si attribuiscono a quello che, nella stessa scheda, immediatamente gli segue, e così via. Le schede che non son servite ad eleggere nessun deputato, sono dalle circoscrizioni inviate all'ufficio del compartimento, il quale ha sotto di sè diverse circoscrizioni. Esso spoglia le schede speditegli e proclama eletti i candidati, che raggiungono il quoto in tutto il compartimento. Manda, poi, all'ufficio centrale quelle schede che non servirono all'elezione di alcun rappresentante. L'ufficio centrale fa colle schede pervenutegli dai diversi compartimenti ciò che questi han fatto colle schede rimesse loro dalle circoscrizioni, cioè proclama eletti i candidati che raggiungono il quoto in tutto lo Stato.

Ecco come si giustifica questo procedimento.

Immaginate, si dice, un'associazione qualunque, composta di cento membri che debbano eleggere, con voto pubblico ed orale, dieci consiglieri. Il quoziente sarà anche dieci ($\frac{100}{10} = 10$). Il capo dell'associazione chiama gli elettori

a votare uno per uno. Quando un candidato ha ottenuto 10 voti, vien proclamato eletto; e, se alcuno degli elettori che vengon dopo, vuol votare per quello stesso candidato, non lo può, essendo egli già stato eletto, ma deve votare per un altro che ancora non abbia raggiunto il quoziente. Colla votazione scritta e segreta non è possibile avvertire l'elettore di votare per un altro candidato, quando quello ch'egli vorrebbe a preferenza eletto, ha raggiunto il quoziente. Perciò lo si prega d'iscrivere nella sua scheda più candidati in ordine di preferenza decrescente. Così, se, quando la scheda si presenta allo spoglio, il primo iscritto ha già raggiunto il quoziente, si passa al secondo e, se anche questi l'ha raggiunto, si passa al terzo, e così di seguito.

Tanto dall'esempio addotto, quanto dall'applicazione fattane si può rilevare il grave difetto di questo procedimento.

Se davvero in un'associazione s'introducesse quel metodo di votazione pubblica e orale, di cui l'esempio parla, si vedrebbe verificarsi un fatto stranissimo, e cioè che ciascun membro dell'associazione vorrebbe esser l'ultimo a votare. Ponete, nel caso dell'esempio addotto, che uno dei candidati, Gaio, abbia già ottenuto nove voti e gliene manchi, quindi, un solo per raggiungere il quoziente. Ponete che restino altri due elettori che debbano votare ancora, ciascuno dei quali abbia, sì, interesse di veder eletto Gaio, ma non siano tutti e due ugualmente d'accordo sul nome di un ultimo mandatario ancora da eleggere. L'elettore Sempronio, a mo' d'esempio, pur volendo veder vincitore Gaio, bramerebbe che lo fosse anche Mevio, al quale pure manca un sol voto per raggiungere il quoziente. L'elettore Tizio, invece, vorrebbe eletto Gaio e Quinto, il quale ultimo ha ottenuto, anch'egli, già nove voti. Che cosa accadrà? Se va a votare prima Sempronio, questi darà il suo voto a Gaio, che è il suo preferito, e l'altro

candidato Mevio resterà con nove voti. L'elettore Tizio, allora, si fregherà le mani, contento che Gaio sia stato eletto senza ch'egli abbia dovuto sciupare per lui il proprio voto, e voterà per Quinto, il quale raggiungerà, in tal modo, il quoziente. È chiaro che, invertendo l'ordine e facendo votare prima Tizio e poi Sempronio, sarebbe, invece di Quinto, eletto Mevio. E naturale, dunque, che ciascun elettore abbia interesse di andar a votare per l'ultimo.

Nè si dica che Sempronio non ha a lamentarsi di nulla, perchè Gaio, il suo candidato, è stato eletto, e perchè tanto lui, Sempronio, quanto l'elettore Tizio non hanno concorso, col loro voto, che all'elezione di un rappresentante solo. La verità è che uno di essi, in grazia del semplice ordine di votazione, ha visti eletti due candidati del suo cuore, mentre l'altro non ne ha visto eletto che uno solo. Sempronio e Tizio non votano, bisogna riconoscerlo, *nelle identiche condizioni*, e in ciò sta l'ingiustizia. Sempronio vota, quando un suffragio è ancora necessario a Gaio; Tizio, quando non lo è più. Tizio sarà libero di dare il suo suffragio a Quinto senza pericolo di non veder eletto Gaio, che anche per lui, come per Sempronio, rappresenta il candidato preferito tra i due; Sempronio, invece, non sarà padrone di votare per Mevio senza questo pericolo. Come si fa a non riconoscere che Tizio si trova ad avere un ingiusto vantaggio su Sempronio? E anche il candidato Mevio avrà mille ragioni per lamentarsi che Sempronio non abbia votato dopo, perchè ciò sarebbe valso a farlo proclamare eletto. Complicate un po' più i calcoli e vedrete quante ingiustizie possono nascere da questo falso sistema.

Quale sarebbe il rimedio possibile? Mi par già d'udirlo: la sorte! Ma chi, per trovare la soluzione d'un problema difficile, ricorre alla sorte, somiglia a colui che, volendo fare una scelta, la quale merita tutta la sua attenzione,

si bendasse gli occhi. Si potrebbe ricorrere alla sorte, quando ci fosse da scegliere tra quantità di uguale valore; ma noi dimostreremo, tra poco, che la sorte, nel caso nostro, produrrebbe sproporzioni enormi, facendo proclamare eletto chi non raggiunse il quoziente, e impedendo l'elezione di chi raggiunse il quoziente due, tre ed anche più volte.

Nel sistema Hare è appunto la sorte che decide, ed ecco come. Supponete che il quoziente sia dieci e che, tra le molte altre schede, vi siano cinque gruppi di dieci schede l'uno. Il primo gruppo porti come primo iscritto Tizio, il secondo Gaio, il quarto Mevio, il quinto Tullio. In tutte queste schede il secondo posto sia sempre occupato da Sempronio. Ebbene, se il caso farà che queste schede vengano scrutinate prima che i cinque capi lista raggiungano il quoziente, e servano, perciò, a formare il quoziente per ciascuno di essi; Sempronio, il quale occupa ben cinquanta volte il secondo posto, non avrà alcun voto e non sarà eletto, mentre potrà esserlo chiunque occupi anche solo dieci volte il secondo posto in altrettante schede, che il cieco caso faccia scrutinare dopo che i primi iscritti in esse abbiano raggiunto il quoziente. E chi volesse divertirsi a fare dei calcoli e ad andar in cerca d'ingiustizie e di sproporzioni, potrebbe, in questa parte difettosa del sistema Hare, trovarne quante ne desidera.

Eppure tutti gl'inconvenienti sarebbero tolti, quando lo spoglio delle schede e la proclamazione venissero fatte coi criteri seguenti. Ciascuna circoscrizione spoglia le schede e manda all'ufficio centrale (secondo il nostro sistema gli uffici compartimentali sono inutili) una lista recante il numero delle schede spogliate, il posto occupato da ciascun candidato in ciascuna scheda e il numero di volte che lo occupa. In tal modo, naturalmente, di ciascuna sceda non dovrebbe leggersi un nome solo, ma tutti i nomi. L'ufficio centrale divide il numero di tutte le schede per quello

degli eligendi e ottiene il quoziente. Indi proclamerà eletti:

in 1° luogo, quelli che raggiungono il quoto coi voti del I posto;
» 2° » » » II e del I;
» 3° » » » solo II;
» 4° » » » III e del I;
» 5° » » » III, del I e del II;
» 6° » » » solo III;
» 7° » » » IV e del I;
» 5° » » » IV, del I e del II;

e così via, finchè tutti i seggi siano coperti.

Facciamoci a dimostrare la giustizia di questo procedimento.

Siano trenta gli elettori, tre gli eligendi, dieci il quoziente elettorale. Le schede siano redatte così:

1° GRUPPO *dieci schede*	2° GRUPPO *nove schede*	3° GRUPPO *nove schede*	4° GRUPPO *due schede*
Quinto	Quinto	Cecilio	Tullio
Ausonio	Tullio	Franco	Cecilio
Cesare	Mevio		

Quali, secondo il nostro sistema, sarebbero gli eletti? Evidentemente Quinto, Cecilio e Tullio. È facile vedere che di tutte le possibili combinazioni questa è la sola giusta. Quinto ha raggiunto il quoziente, come capolista, per ben due volte meno un voto; Cecilio ha raggiunto, come capolista, il quoziente meno un voto e, come secondo iscritto, ha ottenuto questo voto e un altro ancora; Tullio ha avuto due voti come capolista e nove come secondo iscritto. Gli altri candidati si trovano, tutti, in condizioni peggiori. Infatti Ausonio occupa dieci volte il secondo posto, Franco nove volte il posto medesimo, Cesare dieci il terzo e Mevio nove anche il terzo.

Anche gli elettori sono, col nostro sistema, rappresentati nell'unico modo conforme a giustizia. I diciannove del primo e del secondo gruppo vedono riuscire due dei loro candidati, i nove del terzo un solo, i due del quarto tutti e due i loro. Si ha, quindi: $19 = 2$, $9 = 1$, $2 = 2$. Le due prime equazioni appariscono, per sè sole, giustissime. Potrà parere ingiusta la terza, eppure essa è rigorosamente conforme alla giustizia e alla ragione. Dal momento che i due elettori del quarto gruppo hanno avuto la fortuna d'incontrarsi con altri diciotto, i nove del secondo e i nove del terzo gruppo, formando, così, due quozienti, è naturale che abbiano due rappresentanti. Ponete che un solo elettore riunisca nella sua lista alcuni tra i più accreditati candidati dei più forti partiti politici, per modo che la sua lista risulti completamente vittoriosa, direte voi ch'è ingiusto che abbia, egli solo, il piacere di veder eletti tutti i suoi candidati? Se egli ha saputo accordarsi con tutte le maggioranze, è giusto che alla vittoria di tutte partecipi. Questa vittoria, del resto, è dovuta per nove decimi a quelle. Non se ne vedono ogni giorno di questi uomini, diremo così, ecclettici, il cui programma è formato dagli articoli, che più sicuramente trionferanno, di programmi diversi? Quale meraviglia ch'essi veggano trionfare tutti gli articoli del programma loro? Non è questa una conseguenza logica della loro linea di condotta?

Se, dunque, la soluzione da noi proposta è la sola giusta, il sistema Hare, che fa una così larga parte alla sorte, potrebbe peggiorarla, non migliorarla. Ora, ciò ch'è giusto, non deve dipendere dal caso, ma dev'essere riconosciuto ed attuato in forza d'un principio assoluto. Veramente, per giustificare le ingiustizie della sorte, alla quale Hare interamente si affidò in questa parte del suo sistema, si sono addotte varie ragioni. È difficile, si è detto, che lo scrutinio avvenga proprio con quell'ordine, che voi pigliate, nei vostri esempi, a base dei calcoli. Noi rispon-

diamo ch'esso non *deve* avvenire che in un modo solo, quello conforme alla giustizia e alla ragione, e che sarebbe vano sperare che, fra le tante possibili combinazioni, la sorte favorisse proprio quell'unica ch'è la giusta.

Si è detto che ciò che noi censuriamo nel sistema Hare, accade anche in altri casi, per esempio nell'opzione. Tizio viene eletto in due collegi: se opta per uno, viene eletto Mevio; se per l'altro, Gaio. L'opzione di Tizio, adunque, decide dell'elezione di Mevio o di Gaio. Verissimo, noi rispondiamo, ma codesto, come abbiamo altrove dimostrato, è un difetto della pluralità dei collegi. Dato il collegio unico, l'elezione di uno o di un altro candidato non dipenderà più dall'arbitrio — non diciamo dell'*optante*, perchè, col collegio unico, l'opzione non c'è più — ma del *rinunziante*. Ora, se, costretti a conservare la pluralità dei collegi, noi saremo costretti a conservare ancora l'opzione colle sue conseguenze, queste ultime costituiranno sempre un male tollerato per necessità, ma non potranno mai costituire un argomento di analogia per giustificare un altro male non necessario. D'altra parte, quando il sistema del quoziente dovesse attuarsi colla pluralità dei collegi, il procedimento che sembra, in caso di opzione, il più giusto ai nostri stessi avversari, è quello di ripeter lo spoglio delle schede che servirono a eleggere il deputato optante nel collegio, da cui optò, per trapassare i suoi voti agl'iscritti immediatamente dopo di lui e tenerne conto nell'elezione del surrogante. Ora, come si può, appoggiandosi a questo argomento dell' opzione, sostenere esser giusto che, col sistema del quoziente, non si considerino proprio coloro che l'opzione istessa, se con quel sistema si dovesse attuarla, richiederebbe che venissero considerati?

Un vantaggio non piccolo del procedimento da noi proposto è quello di diminuire la necessità di abbassare il quoziente per coprire i seggi vacanti, o di ricorrere alle elezioni per maggioranza. Venti elettori debbono eleggere due rap-

presentanti: il quoziente sarà dieci. Le schede siano redatte così:

1° GRUPPO *quattordici schede*	2° GRUPPO *sei schede*
Tizio Sempronio	Tizio Claudio

Secondo il sistema nostro eletti sarebbero Tizio e Sempronio. Inutile dimostrare quanto questa elezione sia giusta. Col sistema Hare, invece, potrebbe accadere che le schede del primo gruppo venissero tutte scrutinate prima di quelle del secondo. Allora i voti sarebbero divisi così: Tizio 10, Sempronio 4, Claudio 6. Eletti sarebbero Tizio e Claudio. Gli elettori del secondo gruppo, in numero di sei, vedrebbero eletti tutti e due i loro candidati; mentre quelli del primo gruppo, in numero di quattordici, cioè *del doppio più due*, vedrebbero eletto un solo dei candidati loro. Di più verrebbe proclamata, *a maggioranza di voti*, l'elezione di Claudio, che, come secondo iscritto, non raggiunge il quoziente, mentre Sempronio, come secondo iscritto, lo raggiunge e lo sorpassa! Egli, perciò, dovrebb'essere eletto pel principio stesso del quoziente, senza bisogno di ricorrere all'ingiusto criterio della maggioranza, o di abbassare il quoziente. E notate che, nell'esempio proposto, se la sorte facesse scrutinare prima le schede del secondo gruppo e poi quelle del primo, i voti andrebbero divisi così: Tizio 10, Sempronio 10, Claudio 0. Quanta diversità tra questo risultato e il precedente! È mai possibile ammettere un così largo dispotismo del caso?

Contro il sistema da noi proposto potrebbero, tuttavia, muoversi delle obbiezioni speciose, ch'è bene prevenire.

Siano gli elettori 30, gli eligendi 3, il quoziente 10. Le schede siano redatte così:

1° GRUPPO *undici schede*	2° GRUPPO *undici schede*	3° GRUPPO *otto schede*
Quinto	Tullio	Franco
Ausonio	Bruto	Cesare
Mevio		Gaio

Voi, ci si dirà, proclamerete eletti Quinto e Tullio. Ma come farete a scegliere tra Ausonio e Bruto, che si trovano nelle stesse condizioni? Ed è giusto che vinca uno di essi, che ha, come secondo iscritto, dieci voti, e non vinca Franco, che ha, sì, otto voti, ma come capolista?

Alla prima domanda è facile rispondere che può, con qualunque procedimento elettorale, accadere che due candidati si trovino nelle stesse condizioni. Le leggi prevedono questo caso, stabilendo norme speciali. Alcune, per esempio, vogliono che, a parità di voti, venga eletto il più vecchio. Perfino la sorte, in questo caso, non sarebbe ingiusta, trattandosi di giudicare fra due candidati, che si trovano rigorosamente alla pari. La possibile parità dei voti è un fatto che non ha nulla a vedere colla perfezione intrinseca di un sistema elettorale appunto perchè con qualunque sistema può verificarsi. Quanto alla seconda obbiezione, se Franco, che ha avuto ben otto voti come capolista, non sarà eletto, ciò accade in forza del principio stesso del quoziente, essendo Franco stato votato da un gruppo di elettori, che non raggiunge il quoziente elettorale.

Si potrebbe anche opporre che il procedimento nostro è troppo complicato; ma, nel formulare, tra poco, una nostra proposta, dimostreremo che ciò non è punto vero.

La soluzione da noi adottata viene ad ammettere il voto plurale. Ora, se questa soluzione è conforme a giustizia, vuol dire che lo è anche il voto plurale. Il voto unico farebbe nascere tutte quelle sproporzioni e quelle ingiustizie, che noi già abbiamo notate. Il quoziente, lo si noti bene,

indica il numero di voti necessari a ciascun candidato per essere eletto; ma ciò non impedisce che un elettore, votando per due diverse persone, partecipi, coi suoi voti, a due quozienti diversi.

A torto, adunque, si vedrebbe incompatibilità tra il quoziente e il voto plurale. Ponete che il quoziente sia tre e i votanti siano così distribuiti:

A. L.
B. I.
C. D. E.
F.
G. H. ecc.

Siano, nel paradimma suesposto, d'accordo sul nome dello stesso candidato tutti gli elettori che si trovano sulla medesima linea retta. Le lettere indichino gli elettori. Che cosa avrete voi? Che *C*, concorrendo a formare con un voto il quoziente *A B C* e coll'altro il quoziente *C D E*, vedrà riuscire due dei candidati della sua lista. L'elettore *E*, concorrendo a formare ben tre quozienti, cioè *C D E*, *L I E*, *E F G*, vedrà riuscire tre dei suoi candidati. Lo stesso dicasi, *mutatis mutandis*, degli altri elettori. Ecco, dunque, come il principio del quoziente si disposa a quello del voto plurale. Nè si dica che il voto plurale dà modo a un elettore di invadere la sfera di un altro elettore. E chiaro che tutti i gruppi, i quali raggiungono il quoziente, vedranno eletti i loro capi lista. Gli altri gruppi, che non lo raggiungono, non avrebbero nessun diritto di vedere eletto fosse anche un solo dei loro candidati. Ora, o il voto plurale degli elettori che raggiungono il quoto, non aggiunge nulla al numero dei suffragi dei candidati degli elettori al disotto del quoziente, e questi elettori non veggono, perciò, mutata la condizione dei candidati loro; o i gruppi che raggiungono il quoziente, portano come iscritto in uno dei posti susseguenti a quello del capolista un can-

didato votato anche dai gruppi che sono al di sotto del quoto, e allora è chiaro che questi gruppi vi han tutto da guadagnare e nulla da perdere. Questo ragionamento da noi fatto per i gruppi che raggiungono il quoto e quelli che non lo raggiungono, può ripetersi anche pei primi sol-tanto, paragonandoli tra loro. Infatti, se ciascuno di essi ha votato compatto una lista sola, sarà eletto un numero uguale di rappresentanti per ciascuna lista; se, invece, questa compattezza non si riscontra in tutti i gruppi, vuol dire che fra essi ce ne sarà qualcuno, che, pur raggiungendo il quoziente sul nome del capolista, non lo raggiunge su quello di qualcuno degli altri iscritti, cioè trovasi, rispetto ad esso, nella stessa condizione, in cui gli elettori che non raggiungono il quoto neanche sul nome del loro capolista, si trovano di fronte a quelli che han raccolto sul nome del capolista loro un numero di suffragi uguale al quoto.

Ed ora, quantunque abbiamo già proposto quel procedimento che reputiamo l'unico adatto ad evitare tutte le ingiustizie del voto di preferenza, quale fu suggerito da Hare, crederemmo mal fatto non fermarci ad esaminare alcune soluzioni date da altri scrittori e meritevoli di studio, benchè non metta conto, a parer nostro, adottarle.

La soluzione più spiccia è quella dello Sterne (1). Questo scrittore non ammette alcun trapasso di voti. Quando un candidato raggiunge due, tre e più volte il quoziente, i voti da lui ottenuti al di là di esso non debbono passarsi ad altri, giacchè è a lui che gli elettori han voluto darli. Egli, perciò, disporrà alla Camera di tanti voti, quanti sono i quozienti ottenuti. Lo Sterne crede di avere, in tal modo, evitati tutti i danni del voto unico, al quale si dichiara favorevole. Non sapremmo approvare questo strano espediente, il quale distruggerebbe l'eguaglianza parlamentare,

---

1 STERNE. *On representative government and personal representation.*

ch'è garanzia di libertà, creando dei deputati di un'importanza maggiore di altri, e finirebbe per restringere la rappresentanza nazionale in pochi capiparte, producendo quello sconcio che le moderne legislazioni mostrano di aver voluto con ogni cura evitare, quando non han permesso che si possa essere, al tempo medesimo, deputati di più collegi. E meno male se gli elettori potessero prevedere quante volte il loro candidato raggiungerà il quoziente. Ma gli è questo appunto che non possono, sicchè, molto spesso, si troveranno di aver contribuito, col loro voto, a dare a un uomo solo un potere più grande di quello che avrebbero voluto conferirgli. Fu anche osservato allo Sterne che il sistema da lui proposto, potendo conferire ad alcuni candidati un gran numero di voti deliberativi nell'assemblea, rischiava di dar loro il modo di potentemente influire sulle decisioni della Camera anche in quelle questioni, in cui essi si trovassero in disaccordo coi loro elettori. E lo Sterne rispose che, ad evitar ciò, bisognava introdurre il voto pubblico e permettere a ogni elettore di sottrarre, durante la legislatura, al candidato il suo voto. Che se, per le molte sottrazioni, il numero dei voti scendesse al disotto del quoziente, il deputato decadrebbe dal suo mandato. È facile vedere quale incomportabile controllo degli elettori sugli atti della Camera verrebbe a stabilirsi coll'attuazione di questa strana proposta.

Il Baily, invece, propose che ciascun elettore non scrivesse nella sua scheda che il nome di un sol candidato e che ciascun candidato presentasse una lista di nomi, per modo che i voti dati a lui al di là del quoto s'intendessero dati, in ordine di preferenza decrescente, ai nomi scritti nella sua lista (1). A noi non pare, come pare ai più, che questo sistema sostituisca il voto indiretto al diretto. Secondo il sistema Baily l'elettore sa a chi andrà il suo voto,

---

(1) Baily. Op. cit.

nel caso che sia di troppo al suo candidato; mentre nel voto indiretto, come vedremo, egli non conosce quale sarà l'eletto dei secondi elettori. Noi non possiamo, tuttavia, accogliere la proposta del Baily, perchè, se è vero ch'essa facilita all'elettore l'esercizio del suo diritto, non obbligandolo a votare che per un nome solo, è anche vero che riesce politicamente dannosa. In forza di essa vi sarebbero dei deputati eletti da elettori e dei deputati eletti da altri deputati; i secondi, naturalmente, si troverebbero come in uno stato di dipendenza dai primi; e verrebbe, così, a crearsi un vero vassallaggio parlamentare. A questo s'aggiunga che, col sistema Baily, non si sottrae punto l'elettore al dovere di farsi un concetto degli altri candidati proposti da quello che potrebbe chiamarsi il candidato principale. Supporre che l'elettore possa votare per quest'ultimo senza punto preoccuparsi dei primi, sarebbe un togliere all'elezione gran parte del suo fondamento razionale. Bisogna, dunque, che il votante, come conosce il candidato principale, sia al caso di conoscere e giudicare anche gli altri. E, allora, perchè non lasciare ch'egli stesso ne scriva i nomi nella sua scheda con quell'ordine di preferenza che crede? E non basta. Dato ancora che l'elettore conosca e possa giudicare tutti i nomi della lista, può sempre darsi che qualcuno di essi non gli vada a genio. Sicchè, votando pel candidato principale, che riscuote la sua piena fiducia, egli rischia di vedere attribuito il suo voto a un altro candidato, che non la riscuote affatto!

Quasi tutti i difetti della proposta Baily rivivono nella proposta del Dobbs (1). Questo scrittore si preoccupa sopra tutto della questione degli eligendi che non raggiungono il quoziente. Quelli che lo sorpassano, dovrebbero, secondo lui, cedere i loro voti a quelli che non lo raggiungono; e

---

(1) DOBBS. *General representation on a complete* ***readjustement and*** *modification of M. Hare's plan.*

questi ultimi, a cominciare dal più basso, dovrebbero essere invitati a fare la medesima cessione tra loro, risalendo sempre, finchè non fossero coperti tutti i seggi vacanti. Questa cessione, tuttavia, non sarebbe obbligatoria; e, quando ancora restassero degli altri deputati da eleggere, i candidati rimasti in capo lista sarebbero gli eletti.

Ed ora ci toccherebbe riassumere in pochi principii cardinali le nostre idee riguardo al sistema del quoziente. Ma, prima di far ciò, ci corre l'obbligo di esaminare un'importantissima applicazione, che s'è fatta di questo sistema e che da taluno, anzi, è stata giudicata superiore allo stesso piano presentato da Hare.

L'associazione riformista di Ginevra escogitò il cosidetto sistema delle *liste concorrenti*, proposto la prima volta da Victor Considérant nel 1846. Esso stabilisce che ciascun partito presenti la lista dei candidati propri e che ciascun eletto voti per una delle liste. Ogni lista avrà tanti rappresentanti, quante volte il quoziente elettorale sarà compreso nel numero dei voti da essa riportati. Abbiamo, così, due quozienti: il primo è dato dal numero dei votanti diviso per quello degli eligendi, il secondo dal numero dei suffragi ottenuti da ciascuna lista diviso pel primo quoziente suddetto. Ma quali, in ciascun partito, saranno i candidati eletti? Le soluzioni proposte sono state diverse. Si propose che risultassero eletti senz'altro i primi iscritti di ciascuna lista in numero uguale a quello dei deputati ad essa spettanti. Così l'elettore non voterebbe che una sola volta: per la lista. Ma, lasciando stare la dipendenza grande degli elettori dal partito, la quale sarebbe l'effetto di questo sistema, resta sempre la grave difficoltà che nessuna persona di un certo conto accetterebbe di essere iscritta in coda alla lista di un partito qualunque per fare niente altro che una figura decorativa e ridicola. Un secondo sistema, quello del *doppio voto simultaneo*, stabilisce che ciascun partito disponga nella sua lista i nomi dei candi-

dati per ordine alfabetico e che ciascun elettore voti *simultaneamente* non solo per il partito, ma ancora per quei candidati di esso ch'egli preferisce, senza uscire, naturalmente, dalla lista dal partito presentata. Gli eletti di ciascun partito sarebbero quei candidati che otterrebbero i maggiori voti, sempre fino alla concorrenza del numero dei deputati a quel partito spettanti. Per emancipare sempre più gli elettori dal partito, si propose da altri di lasciar votare ciascun elettore per quei candidati che volesse, senza costringerlo a dare il suo voto anche al partito. Il numero dei deputati spettanti a ciascun partito si fisserebbe proporzionalmente ai voti raccolti in complesso da tutti i candidati del partito medesimo, e di questi sarebbero eletti quelli che avessero riportato maggiori voti. Fu anche suggerito d'innestare a questi procedimenti, già per sè soli abbastanza complessi, il voto limitato o il voto cumulativo, il quale innesto accrescerebbe le imperfezioni del sistema principale di tutte quelle altre che noi abbiamo già notate nel voto cumulativo e nel limitato.

Come si vede, il sistema ginevrino si fonda sul partito, cioè su di un dato che ha, esso stesso, bisogno di determinazione. Quand'è che un gruppo di elettori può chiamarsi partito e aver diritto a presentare una propria lista? E come faranno a votare quegli elettori indipendenti, i cui candidati non si trovano nella lista di partito alcuno? E con quali criteri e quali garanzie ciascun partito compilerà la lista propria? Che se, per formare le liste, sono necessarie, come parrebbe giusto, delle votazioni nel seno dei varii partiti, quale malleveria di sincerità potrebbero offrire queste votazioni di carattere assolutamente *privato*, colle quali si sottrarrebbe al controllo del pubblico e dello Stato una parte così importante e fondamentale dell'elezione? E non potrebbe un candidato appartenere a più liste? Come saranno, allora, distribuiti i suoi voti? Si divideranno in parti uguali, tra le liste diverse? Ma non potrebbe, in tal

modo, accadere che un candidato, il quale riportasse un numero di suffragi stragrande, costretto a dividerlo fra le diverse liste, non riuscisse ad esser eletto? Non sarebbe questo, anzi, il caso dei candidati migliori, votati dagli elettori più capaci di partiti diversi? Con questo sistema, come notava acutamente il Sonnino (1), riusciranno più facilmente gli elementi più arrabbiati di ciascun partito, la popolarità dei quali è tanto più intensa nel seno di esso, quanto meno estesa al di fuori.

Si è suggerito ancora un altro espediente: quello, cioè, di fare un gruppo a parte delle schede, i cui candidati non fossero quelli di un partito determinato. Ma quali saranno le schede, che dovranno entrare in questo gruppo? Basteranno soltanto pochi nomi diversi o anche un solo, perchè una scheda non possa ascriversi a un determinato partito? Che se questo gruppo a parte di schede divenisse, per l'indipendenza degli elettori dai partiti, molto numeroso, chi non vede che verrebbe distrutto il fondamento stesso del sistema ginevrino? Attuabile, forse, in uno Stato piccolo, dove i partiti siano ben delineati, questo sistema ci sembra incompatibile con uno Stato grande; e, d'altra parte, esso ci sembra anche ingiusto, perchè dà, prima delle elezioni, ai partiti un potere, il quale dovrebb'essere piuttosto l'effetto delle elezioni che la causa influente su di esse.

Respinto, adunque, questo sistema, noi ci atterremo a quello di Hare, introducendovi le modificazioni, che abbiamo accennate. Crediamo opportuno, perciò, concretare le nostre idee in pochi articoli fondamentali, i quali rappresentino il sistema del quoziente in quella che a noi sembra essere la sua forma più perfetta. Diremo, quindi, quanta parte dei principii contenuti in questi articoli possa, secondo noi, attuarsi anche al presente, e in che modo.

---

(1) Sonnino. *Della rappresentanza proporzionale in Italia.*

Ecco, intanto, gli articoli. Noi li verremo, man mano, dilucidando con due parole di comento, il che ci darà modo di spiegare e completare le idee già da noi espresse.

I. — *Tutto lo Stato formerà un solo collegio. Gli elettori voteranno in diverse circoscrizioni. Nella capitale verrà istituito un ufficio centrale per le elezioni.*

Nota. — Dato il voto di preferenza come l'intende Hare, l'ordine, con cui le diverse circoscrizioni mandano le schede che non servirono a eleggere alcun candidato, agli uffici compartimentali, e con cui questi le mandano all'ufficio centrale, influisce, naturalmente, sul computo dei suffragi e può, quindi, dipenderne che sia eletto uno invece di un altro candidato. Col sistema nostro, invece, le circoscrizioni possono essere quante si vuole, l'esito della votazione sarà sempre lo stesso. Nei primi tempi della riforma, poi, si potrebbero lasciare immutate le preesistenti circoscrizioni, istituendo soltanto l'ufficio centrale nella capitale dello Stato.

II. — *Un certo tempo prima delle elezioni verrà pubblicata nella* Gazzetta Ufficiale *la lista di coloro che presentano la loro candidatura appoggiata da un numero sufficiente di elettori. Ciascun elettore può usare del diritto di presentazione tante volte, quanti sono gli eligendi.*

Nota. — Eccoci alle *candidature ufficiali* proposte da Hare. Queste non solo facilitano agli elettori la scelta, ma sono di grande vantaggio al candidato stesso. Il Padelletti (1) propone che la pubblicazione della lista dei candidati venga fatta quindici giorni prima delle elezioni e

(1) Padelletti. *La rappresentanza proporzionale in Italia* negli *Scritti di diritto pubblico.*

che ciascun candidato debba essere presentato coll'appoggio di almeno cinquanta elettori. Il Sonnino (1) vorrebbe inoltre il pagamento, da parte del candidato, di una piccola somma, che sarebbe come un corrispettivo per la pubblicità accordata al nome del candidato mediante la proclamazione della sua candidatura. Ma ciò contraddirebbe alle nostre costumanze, le quali, in verità, ci sembrano fondate sopra un giusto concetto della libertà. Che ogni elettore, poi, possa usare del diritto di presentazione tante volte, quanti sono gli eligendi, è cosa che non ci pare abbia bisogno di esser dimostrata. Se il suo voto può concorrere all'elezione, puta caso, di dieci persone, deve poter concorrere anche alla presentazione di dieci candidature.

III. — *Le urne, ove la cresciuta complessità del sistema di votazione lo richieda, resteranno aperte per un numero di giorni maggiore che non al presente.*

Nota. — Il Padelletti propone tre giorni, e ciò perchè egli allarga le circoscrizioni: allargamento reso necessario dal voto di preferenza inteso alla maniera di Hare, altrimenti i vantaggi del quoziente si ridurrebbero ad assai poca cosa. Col nostro sistema, l'abbiamo già detto, le circoscrizioni possono essere anche accresciute: l'esito della votazione sarà sempre il medesimo, il che ci sembra un altro non piccolo vantaggio. Il sistema Hare contraddice, in questo, al bisogno comunemente sentito di avvicinare sempre più l'urna agli elettori.

IV. — *L'elettore ha facoltà di scrivere nella sua scheda quanti nomi vuole, in ordine di preferenza decrescente.*

V. — *L'ufficio di ciascuna circoscrizione spoglia le schede e manda all'ufficio centrale una lista recante il numero di*

(1) Sonnino. Op. cit.

esse, i voti ottenuti da ciascun candidato e il posto da lui occupato in ciascuna scheda. A questo elenco saranno aggiunte, sotto suggello, le schede contestate. Le altre saranno bruciate, appena esaurito lo scrutinio.

Nota. — Come si vede, quest'operazione è assai facile. Il presidente dell'ufficio piglia la prima scheda e dice: « Una! » È il numero della scheda. Poi l'apre e legge: « Marco, uno, primo posto! Tullio, uno, secondo! » ecc. Poi piglia la seconda scheda e dice: « Due! Cesare, uno, primo! Marco, due, secondo! » ecc. Possono adottarsi dei registri, in cui, accanto a ciascun nome, vi siano delle caselle a due reparti: uno pel voto, l'altro pel posto. Ciascun elettore presente potrà agevolmente controllare e trascrivere questo computo facilissimo. A noi pare ancora che, data appunto la facilità del pubblico controllo e l'unicità del possibile risultato della votazione, non ci sia alcun pericolo a bruciare le schede non contestate. Si può, poi, o adottare il sistema generalmente proposto di far conoscere, mercè uno scambio di telegrammi, il quoziente alle singole circoscrizioni perchè queste proclamino eletti i candidati che in ciascuna di esse raggiungono il quoto, lasciando che gli altri sian proclamati dall'ufficio centrale, oppure farli proclamare tutti da quest'ultimo.

VI. — *L'ufficio centrale divide il numero complessivo delle schede per quello degli eligendi e ottiene il quoziente elettorale.*

Quindi proclama eletti:

in	1°	luogo,	quelli che raggiungono il quoto coi voti del	*I posto;*
”	2°	”	” ”	*II e del I;*
”	3°	”	” ”	*solo II;*
”	4°	”	” ”	*III e del I;*
”	5°	”	” ”	*III, del I e del II*
”	6°	“	” ”	*solo III;*
”	7°	”	” ”	*IV e del I;*

in 8° luogo, quelli che raggiungono il quoto coi voti del *IV, del I e del II;*
» 9° » » » *IV, del I, del II e del III;*
» 10° » » » *solo IV;*
» 11° » » » *V e del I;*

e così di seguito, finchè tutti i seggi siano coperti.

Nota. — Questa operazione è facilissima. Ottenuto il quoziente colla divisione, basta conoscere l'addizione per fare il resto. Non è necessario neanche che l'ufficio centrale faccia i suoi calcoli in pubblico. Dato l'esito delle votazioni delle singole costituenze, il quale, oltre che colla pubblicità dello scrutinio, può essere reso noto anche con liste affisse alla porta di ciascun ufficio e con altri mezzi di pubblicità, il risultato definitivo non può essere che un solo, e ciascuno, perciò, può ricavarlo da sè a tavolino. La stampa locale e ufficiale e tutti gli altri giornali di una certa importanza renderanno subito di pubblica ragione le votazioni singole, sforzandosi ciascuno di dare pel primo l'esito definitivo. L'interesse di partito, poi, sarà di stimolo a rivedere i calcoli ufficiali. Col sistema Hare, invece, l'esito muta a seconda dell'ordine, con cui le schede si presentano allo spoglio. Ciò rende più facili i brogli e più difficile l'accertamento del modo, in cui la votazione procedette, non bastando conservare le schede, ma occorrendo ancora conservarle nello stesso ordine, con cui furono spogliate. Di più, siccome le schede spogliate dopo avrebbero un vantaggio su quelle spogliate prima, perchè, potendo, così, più facilmente trovare compiuto il quoziente dei primi iscritti, i voti di questi sarebbero trapassati ai surroganti e di tali schede sarebbe, per tal modo, eletto un numero di candidati maggiore, chi non vede quanto potrebbe riuscire agevole a uno scrutinatore imbroglione isolare nell'urna un gruppo di schede per spogliarle dopo tutte le altre? Se il nostro sistema non avesse su quello di Hare altro vantaggio che questo solo di rendere impossibile che l'esito complessivo della votazione dipenda

dall'ordine, con cui vengono spogliate le schede, noi saremmo già abbastanza contenti di aver tolta un'incertezza, che avrebbe rese facilissime le frodi.

VII. — *Se il numero dei candidati che raggiungono il quoziente, non è eguale a quello degli eligendi, si diminuirà il quoziente di un'unità e, procedendo sempre secondo le norme dell'articolo VI, si proclameranno eletti i candidati che raggiungono il quoziente così diminuito. Se questa prima diminuzione non basta a coprire tutti i seggi vacanti, si sottrarrà dal quoziente ancora un'altra unità e si procederà analogamente. Quando i seggi ancora vacanti sian molti e i voti dei rimanenti candidati molto al di sotto del quoto, si potranno da questo sottrarre parecchie unità in una volta sola.*

Nota. — Questa sottrazione si fa facilissimamente, tanto più che non rende necessaria alcuna mutazione nei calcoli già compiuti.

VIII. — *Collo stesso procedimento si eleggono i deputati ai seggi che vengano a vacare durante la legislatura.*

Nota. — Quegli scrittori che si sono attenuti al metodo della surrogazione, non han potuto, in caso di vacanza di seggi, adottare un procedimento così semplice. Essi han dovuto proporre che venissero spogliate di nuovo le schede, le quali servirono ad eleggere il deputato che lasciò il posto vacante, e i suoi voti fossero trapassati ai suoi surroganti immediati, altrimenti proprio questi candidati, che furono votati da quegli stessi elettori i quali vengono a perdere il loro rappresentante, sarebbero defraudati dei suffragi ottenuti appunto nelle schede di tali elettori. Alcuni, anzi, vorrebbero che sostituito al rappresentante che lascia vuoto il seggio, fosse quello dei suoi surroganti,

il quale, nelle schede che servirono ad eleggerlo, abbia ottenuto un maggior numero di voti. Ma, in questo modo, quando tali surroganti fossero parecchi, uno di questi potrebbe essere l'eletto con una scarsissima votazione. È giusto, perciò, che sian chiamati a concorrere anche i candidati non eletti delle altre schede, il che facilissimamente si ottiene col procedimento da noi proposto.

Negli otto precedenti articoli ci siamo sforzati di presentare il sistema del quoziente nella sua purezza. Non crediamo, tuttavia, e l'abbiamo già detto, ch'esso possa fin d'ora applicarsi così com'è formulato in quegli articoli. Se una proposta pratica dovessimo fare, noi saremmo anche meno esigenti di quegli scrittori che vorrebbero divisa tutta l'Italia in tre collegi o pochi più, e proporremmo che si facesse un collegio di ogni regione. Il Piemonte, in tal modo, formerebbe tutto un collegio unico; e così pure la Lombardia, il Veneto, la Liguria, e via dicendo. Dopo il comune (e, forse, anche più dello stesso comune) la regione è, senza dubbio, quella partizione di territorio che ha una più salda base naturale. Il Piemontese è, nel fisico e nel morale, diverso dal Siciliano, e questo dal Veneto, e questo dal Sardo, e questo dal Toscano, e così via. È facile vedere, perciò, su quale saldo fondamento di comunità di carattere, di abitudini, di modo di sentire poggerebbero i collegi per regione. Col progredire dell'educazione politica delle masse elettorali si potrebbe, mano mano, venir riducendo il numero dei collegi, fino a toccare la meta sospirata del collegio unico. Che se proprio, come s'ode ripetere di quando in quando, si vuol ritornare allo scrutinio di lista per provincia, lo si temperi almeno col quoziente, perchè non possa dirsi che in Italia le innovazioni legislative e gli studi degli scienziati procedono senza curarsi le une degli altri.

IV. - La votazione in rapporto alla qualità dei votanti.

Accanto agli studi fatti per proporzionare la rappresentanza al numero dei votanti, stanno quelli, con cui si è cercato di rendere la votazione *qualitativamente* migliore. Alcuni dei sistemi proposti pigliano per base l'individuo, altri dei gruppi d'individui. Della prima specie è il *voto plurimo*, della seconda il *voto per classi*. D'un'importanza minore sono il *voto indiretto*, il *doppio voto*, la *candidatura* e la *ritenzione*.

Voto plurimo. — Si ha il *voto plurimo* o *plurale* o *scalato*. quando alcuni elettori dispongono di un numero di voti doppio o altrimenti multiplo di quello degli altri, pur restando per quelli e per questi uguale il numero dei rappresentanti da eleggere.

Stuart Mill crede il voto plurimo, fondato sulla maggiore capacità intellettuale, un mezzo indispensabile per controbilanciare con un maggior grado d'influenza della classe colta la forza numerica della classe meno colta (1). Coi moderni ordinamenti, come ben nota il Persico (2), la capacità di un rivendugliolo è parificata dalla legge a quella d'un giureconsulto o d'un ammiraglio, tanto che si potrebbero scrivere sulla porta dei comizi elettorali i noti versi del Leopardi:

> . . . . . Sceso è il sapiente
> E salita la turba a un sol confine
> Che il mondo agguaglia!

Il voto plurale, adunque, attua *quod semper in republica tenendum est, ne plurimum valeant plurimi* (3). Per

---

(1) Stuart-Mill. Op. cit. Cap. viii.
(2) Persico. *Le rappresentanze politiche e amministrative.* ix.
(3) Cicerone. *De Republica.* ii. xxii.

raggiungere questo scopo, infatti, due mezzi vi sarebbero, il voto plurale e il voto per classi. La votazione per classi si riduce, in fondo, a un voto plurimo. Quando a una classe di cento persone si dà diritto di eleggere un rappresentante, e a un'altra, anche di cento, due rappresentanti, è lo stesso che se a quei primi cento si desse un sol voto e ai secondi due. Ma noi dimostreremo, più appresso, che il voto per classi rappresenterebbe un vero regresso. Non resta, dunque, che il voto plurale per recare in atto il grande precetto ciceroniano.

Il Padelletti (1) combatte il Mill. Egli ritiene che il voto plurimo sia un espediente contro il suffragio universale, il quale forma l'aspirazione delle masse, e lo chiama, perciò, un espediente meschino, giacchè, come ora si desidera un sol voto, non potendosene avere di più, così, quando lo si sarà ottenuto da tutti, si vedrà aristocrazia e privilegio nel voto plurimo, e si reclamerà il completo livellamento del suffragio.

Certo, a giudicare la questione con simili criteri, il Padelletti ha ragione. Ma non è così ch'essa va giudicata. Lo stesso Padelletti, combattendo i sostenitori del suffragio universale, afferma che il voto plurimo, ch'essi vorrebbero introdurre come un temperamento, è una splendida riprova che il suffragio poggia sulla capacità. Ora, è appunto come un portato logico del principio della capacità che noi proponiamo il voto plurimo, non già come un espediente contro l'ignoranza e l'incapacità ammesse al suffragio.

Se si dicesse, così il Padelletti, che un uomo intelligente vale due ignoranti, che un professore vale tre operai, si griderebbe all'assurdo: eppure il voto plurimo non dice altro.

Intendiamoci bene. Prima di tutto non si tratta di savi e d'ignoranti, ma di capacità sufficiente e capacità supe-

---

(1) PADELLETTI. *Il suffragio universale* negli *Scritti di diritto pubblico* e *La teoria dell'elezione politica*. Cap. II.

riore, giacchè gl'incapaci debbono essere affatto privati del voto. Certo, se si dice, puta caso, che il conte di Cavour vale tre stipettai, si dice cosa inesattissima, perchè se i tre stipettai non saprebbero reggere la politica di uno Stato, di conte di Cavour, alla sua volta, non saprebbe costruire uno stipo. Ma se si dice che, in politica, il parere del conte di Cavour è da preferire a quello dei tre stipettai, si dice cosa assai giusta. Ce ne vorrebbero, anzi, di stipettai per controbilanciare il parere del conte di Cavour! Ma una proporzione esatta è impossibile e, quando il voto si moltiplicasse troppo in una sola persona, potrebbero nascerne dei pericoli. C'è, a parer nostro, nel voto un valore *intensivo* e un valore *estensivo:* il primo è dato dalla coltura, dalla pratica e dall'ingegno di chi professa una determinata opinione; il secondo dal numero dei capaci che la professano. Certo, il parere da seguire è sempre quello dei migliori; ma, quando il numero dei mediocri di parere contrario è grandissimo, questo ci fa dubitare che i migliori non siano essi in inganno. Dopo tutto, anche una mente superiore può sbagliare, sebbene sia difficile che sbagli proprio nelle questioni, in cui le menti mediocri indovinano. A ogni modo, quantunque non sia possibile fissar con esattezza il numero dei meno capaci necessario a controbilanciare il parere di un sol uomo di capacità superiore, resterà pur sempre vero che al parere di un solo dei primi non potrà mai darsi il peso che si dà a quello del secondo. Generalmente le leggi elettorali tengono conto solamente del valore *estensivo* del voto. Il voto plurimo tende appunto ad armonizzare il valore *estensivo* coll'*intensivo*.

Col sistema del voto plurale, continua ad obbiettare il Padelletti, « 25 mila elettori incapaci, moltiplicati per due, bilanciano i 50 mila. Ma, allora, l'opera di questi viene a diventar nulla; e, se si ammette, spostando le cifre, che i primi ascendano a 30 mila, i 50 mila voti dei secondi si elideranno coi 50 mila voti dei primi, ed avremo una vo-

tazione di 10 mila voti. Tant'era, allora, non chiamare all'urna quelli incapaci, se non debbono votare che per vedere annullati i loro voti. 2-1 è uguale a 1-0. »

Questa maniera di argomentare è giusta solo in apparenza. Non noteremo che il Padelletti parla sempre di capaci e d'incapaci, mentre, come noi abbiamo detto, non è a parlare che di diversi gradi di capacità. Il suo ragionamento comprende parecchi casi. Cominciamo dal più semplice, quello in cui un uomo di mente superiore si trovi di fronte un altro uomo, che non ha se non la capacità necessaria. Si tratti, poniamo, di Cavour e di un maestro elementare. Non sono che due voti soltanto. A quale daremo la preferenza? Io, per me, la darei a quello di Cavour. Ma allora, voi direte, annullate affatto il voto del povero maestro elementare! E vorreste che annullassi quello di Cavour? Di qui non s'esce. È giusto, quindi, accordare a Cavour il voto plurimo, se si vuole che il suo parere prevalga, com'è giusto, su quello del maestro elementare.

È inesatto, poi, che dare al maestro un sol voto sia lo stesso che non dargliene alcuno. Ciò è vero solamente quando egli si trovi a fronte di uno più capace di lui. Ed allora è giusto che sia così, perchè, a parità di numero, deve vincere la capacità maggiore. Ma il voto del maestro, unito a quello di altri suoi colleghi, può controbilanciare il voto stesso di Cavour. Perchè a tirare un carro occorrono parecchie paia di buoi, si dirà che un sol bue non ha forza alcuna? E perchè ciò che dicesi contro il valore intensivo del voto, non potrebbe dirsi anche contro quello estensivo? Di questo passo si giungerebbe ad affermare che, sol perchè il parere di due persone deve prevalere su quello di una persona sola, è inutile concedere a questa persona l'esercizio del voto, giacchè essa non voterebbe che per veder poi annullato il suo suffragio. Il voto non cessa di essere un diritto positivo e reale, sol perchè, quando la giustizia lo richieda, può non avere efficacia alcuna.

Se, dunque, il voto plurimo è giusto in questo primo caso, lo è necessariamente in tutti gli altri. Il Padelletti, nei calcoli del suo esempio, tira una linea recisa tra gli elettori a un sol voto e quelli che hanno il voto plurale, immaginando che di lì stiano tutti i primi, di qui tutti i secondi. Anche quando ciò fosse, il principio non sarebbe meno vero. È giustissimo che prevalga il parere concorde dei più capaci, quando i meno capaci di parere contrario non sono in numero tale da porne in dubbio la bontà e acquistar credito al parere loro. Generalmente, però, la divisione non sarà così recisa; e il voto dei meno capaci avrà sempre una grande efficacia, o concorrendo a comporre la forza numerica del voto estensivo, o ad accrescere quella del voto intensivo.

Ma con quali criteri si concederà il voto plurimo?

Il Mill stabilì troppe categorie. Il maestro, egli dice, suole esser più capace del discepolo, il capomastro del garzone, e così via. Il Padelletti osserva che queste non sono che delle probabilità molto insicure. Ed ha perfettamente ragione. Ha torto, invece, quando crede poterne inferire la falsità del principio. Se quelle probabilità si mutassero in certezza, l'applicazione delle idee del Mill sarebbe, evidentemente, giustissima. Si tratta, dunque, di una difficoltà di applicazione. Ora, l'impossibilità di attuare completamente un'idea giusta non deve impedirne l'attuazione nei limiti del possibile.

Vediamo, dunque, quali potrebbero essere, a un dipresso, questi limiti. È facile stabilire delle categorie di cittadini di una capacità superiore incontestata: i membri degli alti corpi consultivi dello Stato, dei consigli superiori, i professori delle università e dei più importanti istituti scientifici e letterari, gli ufficiali superiori di terra e di mare, gli alti diplomatici, i senatori, coloro che siano stati una volta ministri o un certo numero di volte deputati, gli alti magistrati, coloro che abbiano con meriti insigni illustrata

la patria, ecc. Noi non facciamo che citar degli esempi. Non sarebbe difficile, poi, a un accorto legislatore trovare parecchie altre categorie di cittadini, in cui la maggiore capacità si potesse davvero dire *incontestata*. Tutto sta ch'egli non diventi troppo minuto, scendendo dal certo al probabile.

Ora, chi non vede quanto maggior pregio si darebbe, col voto plurimo, al diritto di suffragio, da taluni così poco curato? Per ogni nuovo passo, che facesse sulla via del sapere, il cittadino verrebbe quasi ad acquistare come un battesimo novello di capacità politica e la patria attingerebbe, volta a volta, la sua parte di forza politica nella forza crescente dell'intelletto e della coscienza di lui.

Nè si dica che i più capaci resterebbero pur sempre in così poco numero da non poter far leva alla forza numerica dei meno capaci. Ciò non è così vero come sembra. D'altra parte, il voto plurimo trova un aiuto potente nel collegio unico. Rese più facili le coalizioni dell'aristocrazia dell'ingegno su tutto il territorio dello Stato e rafforzatele col voto plurale, non tarderebbero a vedersene gli effetti, e una nuova corrente di sapere e di alta capacità penetrerebbe tosto nella Camera, la quale, come il Padelletti stesso riconosce, è, in gran parte, al disotto di ciò che il paese potrebbe dare. La capacità degli eletti è assicurata dalla capacità degli elettori. Difficilmente, scrive il Persico ([1]), da una corporazione di dottori in medicina uscirebbe a rappresentarli un cerretano.

Avendo combattuto il criterio del censo, crediamo inutile notare che non potrebbe su di esso fondarsi il voto plurimo, come propose, in Inghilterra, il Disraeli. E nemmeno potrebbe fondarsi sul concetto della rappresentanza delle classi, delle quali, per altro, avremo a occuparci lungamente in seguito.

---

(1) PERSICO. Op. cit. XX.

Alcuni han creduto doversi concedere agli ammogliati un doppio voto e al padre un voto plurale in ragione del numero dei figli politicamente incapaci. Noi non comprendiamo come la legge possa concedere che venga rappresentata la volontà di coloro, ai quali essa stessa nega il diritto di averne una. Di questa questione ci siamo occupati, del resto, anche più innanzi. Si dice che il maggior numero dei membri della famiglia importa, per se stesso, un maggiore interessamento alla pubblica cosa. Ma, prima di tutto, è assai problematico che basti la moglie o un marmocchio di più per rendere più vigile l'attenzione del marito o del padre su ciò che si fa in Parlamento, quando, invece, i pensieri della famiglia sogliono produrre l'effetto opposto. E poi sarebbe ingiusta ed offensiva per gran parte dei cittadini una legge che presumesse maggiore interesse alla prosperità della patria in alcuni di essi che in altri.

C'è chi reclama il voto plurimo in ragione dell'età. Servio Tullio tenne conto di questa nei comizi per centurie, distinguendo i *seniori* dai *juniori*: *cum ex censu et aetate suffragium feratur*, *centuriata comitia esse*. Anche il Bluntschli (1) deplora che le odierne leggi elettorali trascurino troppo i vecchi. Ma l'età in tanto ha diritto a una preminenza, in quanto suppone una capacità maggiore. Perciò è nella capacità soltanto che deve porsi il fondamento del voto plurimo, potendo anche darsi che i più vecchi non siano i più capaci.

Noteremo, da ultimo, che alcuni scrittori han proposto di concedere a ciascun cittadino un numero di voti proporzionato alla sua età, alla professione, al censo, e via dicendo (2).

---

(1) Bluntschli. *Allgemeines Staatsrecht.* Vol. i. Lib. v. Cap. vii.

(2) Così il Lorimer. *Constitutionalism of the future*, citato dal Persico. Op. cit.

Voto indiretto. — Nel *voto indiretto* o *a doppio grado* i primi elettori eleggono i secondi, questi il rappresentante.

In nessun paese, forse, il voto indiretto è stato provato e riprovato come in Francia. Il terzo stato e gli ecclesiastici, tranne i vescovi, concorsero indirettamente all'elezione della Costituente del 1789. Elezioni a doppio grado stabilì la Costituzione del 1791; quella del 1793 tornò al voto diretto; quella dell'anno terzo ripristinò l'indiretto; in quella dell'anno ottavo i legislatori erano eletti dal Senato; infine il voto diretto fu sancito dalle due carte del 1814 e del 1830 e dura in Francia anche al presente. La Costituzione spagnuola di Cadice del 1812 stabiliva tre gradi di elezione. Esempi di voto indiretto abbiamo, tuttora, in Prussia, in Baviera, nel Baden, in Norvegia e in Romania.

Il suffragio, si dice, passando traverso un doppio grado di elezione, viene come a depurarsi. Il Tocqueville (1) vedeva, perciò, nel voto a doppio grado l'unico mezzo per porre l'esercizio della libertà politica alla portata di tutte le classi del popolo. Ma, come acutamente scrisse il Constant (2), creare degli elettori non significa godere dei diritti del Governo rappresentativo, ma trasferire questi diritti in altri. Ciò finirebbe per comprendere lo stesso popolo e, certo, non se ne terrebbe pago. D'altra parte questo concedere che la massa dei suffragi si componga di elementi impuri, sol perchè si crede di possedere la ricetta per purificarla in seguito; questo volersi caricar di zavorra, sol perchè si spera di potersene scaricare poi subito, non è la riprova più splendida che la zavorra nelle elezioni non ha da entrare e che bisogna, fin da principio,

---

(1) Tocqueville. Op. cit. P. II. Chap. V. § 3.

(2) Constant. *Histoire de la session de la Chambre des députés depuis 1816 jusqu'en 1817*, chap. III, nel *Cours de politique constitutionnelle*. Tome II. P. I.

guardarsi dall'intorbidarle? Perchè crearsi volontariamente questa vana fatica del depurare e del filtrare, quando essa in tanto sarà proficua, in quanto giungerà ad eliminare tutti quegli elementi, che, mercè sua appunto, si crede possibile fare entrare nel suffragio? Infatti, come fu già notato, o gli elettori secondi eleggono colui che sarebbe stato eletto dai primi, e l'elezione a doppio grado è inutile; o scelgono un altro, che dai primi non sarebbe voluto, e — quando pure si potesse, in ogni caso, ammettere che più capace sia la persona, che viene scelta dagli elettori secondi — che altro farebbero costoro se non togliere ogni valore al suffragio dei primi?

Il Padelletti (1) osservò che, col volere che i primi elettori nominino una persona che dia loro garenzia di eleggere un rappresentante, il quale sostenga i loro interessi, si pretende da essi un'operazione mentale più complicata di quella di nominare, direttamente, il rappresentante.

Stuart Mill (2), poi, notò che i vantaggi del voto indiretto si fondano sulla condizione che i primi elettori scelgano i secondi senza cercare quale sarà l'eletto di costoro. Questo accade, difatti, quando gli elettori secondi non sono scelti collo scopo immediato di nominare il rappresentante, ma per compiere, sopra tutto, altre e più importanti funzioni. N'è un esempio, negli Stati Uniti, la Camera dei deputati, ch'elegge i senatori. Ecco perchè, come osservò anche il Laveleye (3), questo esempio, di cui il Tocqueville fa tanto caso, è assai poco concludente. Generalmente, invece, i primi elettori non daranno il loro voto se non a chi nominerà il candidato da essi voluto. N'è una prova, negli stessi Stati Uniti, l'elezione del presidente. Il Lieber (4)

---

(1) Padelletti. *Il suffragio universale* negli *Scritti di diritto pubblico.*

(2) Stuart Mill, Op. cit. Cap. ix.

(3) Laveleye. Op. cit. xxix.

(4) Lieber. *On liberty.* Cap. xvi.

racconta che un elettore, il quale, nominato per dare il voto ad un candidato, lo diede a un altro, perdette, per tutta la vita, la sua riputazione politica. Che se davvero, scrive il Mill, i primi elettori non provassero alcun interesse per l'esito finale, come potrebbero provarne per l'apparecchio che ad esso conduce? Il voto indiretto, perciò, aumenterebbe ancora più le astensioni. Perchè i primi elettori scegliessero i secondi senza preoccuparsi affatto dell'elezione del deputato, bisognerebbe che provassero tale un interesse pel bene pubblico in se stesso, da meritare, appunto perciò, il suffragio diretto. Ma il guaio è che l'elezione a doppio grado scema e finisce per distruggere affatto l'interesse della grande massa dei cittadini alla pubblica cosa. Lo stesso Mill fece acutamente notare che non è poi necessaria una misura costituzionale per ottenere, praticamente, i pretesi vantaggi del voto indiretto: basta che i meno capaci chieggano a una persona di loro fiducia per chi hanno da votare. Noi aggiungeremo, anzi, che anche oggi, col voto diretto, questo accade spessissimo; e non sono, pur troppo, i più capaci quelli che dicono a chi bisogni dare il voto. Le elezioni non dipendono che da pochi capi gruppi. Sarebbero costoro, ove s'introducesse il voto indiretto, gli eletti della prima votazione. La legge accrescerebbe così la loro importanza e, quando essi avessero in mano con maggiore certezza il risultato finale, più facile riuscirebbe loro lo specularvi sopra.

Un altro pessimo effetto delle elezioni a doppio grado *fu notato nel Brasile. La minoranza, quando pure riesce* a farsi rappresentare nella prima votazione, nella seconda finisce quasi per sparire: di qui quelle Camere unanimi, o quasi unanimi, che offrono così poca garanzia di libertà e di equanimità e che rappresentano, non la nazione intera, ma un partito solo.

L'eccellenza del Senato americano e la maniera della sua composizione suggerì ad alcuni l'idea di far eleggere i de-

putati dai consigli comunali. Ciò non solo, come notò il conte di Cavour, finirebbe per confondere la politica coll'amministrazione, al giorno d'oggi fin troppo confuse, ma stabilirebbe il falso presupposto che le qualità richieste per un buon amministratore siano le stesse di quelle necessarie all'uomo politico. Si credette, con questo sistema, di ottenere l'elezione dei deputati da elettori di secondo grado non scelti dai primi elettori coll'unica mira di far loro nominare i membri della Camera. L'inconveniente, però, è solo in apparenza evitato. L'elettore che deve scegliere un deputato, il quale deve, a sua volta, concorrere alla nomina dei senatori, non si preoccupa gran fatto dell'elezione di questi, e ciò perchè essa non è la sola e più importante funzione di un deputato, ma altre ve ne sono d'importanza assai maggiore. Per un consiglio comunale, invece, la faccenda più rilevante da compiere, specie quando si trattasse di piccoli comuni rurali, sarebbe appunto la nomina del deputato. Perciò tutti gli altri uffici, cui son chiamati gli amministratori del comune, finirebbero per sembrare un nulla di fronte a questo, per mezzo del quale essi eserciterebbero un'influenza diretta sulle sorti, non del loro comune soltanto, ma dell'intera nazione. Così, per una prevedibile pericolosa confusione d'idee, gli elettori di ciascun comune finirebbero per vedere nel loro eletto, non il *consigliere municipale*, ma l'*elettore del deputato*. Aggiungete a tutto ciò che arbitre dell'elezione dei rappresentanti al Parlamento nazionale diverrebbero, per tal modo, pochissime persone, anche perchè sarebbe ingiusto far votare i consiglieri senza un sistema qualunque che conceda una rappresentanza alle minoranze. Applicate, perciò, a tali elezioni il sistema del quoziente, l'unico veramente razionale, e vedrete che l'elezione di un deputato dipenderà, spessissimo, da due o tre consiglieri comunali o pochi più. Figurarsi quale gratitudine il deputato avrebbe pel capannello, pel gruppettino, da cui fosse eletto, e che influenza

dispotica questo gruppettino eserciterebbe sull'animo suo! E si ha un bel dire che, deferendo l'elezione dei deputati ai consigli comunali e provinciali — perchè qualche scrittore assegna anche a questi ultimi dei deputati da nominare — verrebbero sostituiti agl' interessi dei capi elettori quelli del comune e della provincia. Chi ci assicura che i consiglieri, trovandosi in possesso di una così grande potenza, non pensino, prima di tutto, a sfruttarla per conto loro? Non è forse vero che più il potere, di cui si dispone, è grande e concentrato, e più si è tratti ad abusarne? Un capo elettorale ha sempre qualche parola di meno, perchè, malgrado il più minuto lavorìo di preparazione, le elezioni fatte da grandi masse di persone potrebbero deludere le aspettazioni da lui concepite e farlo mancare alle promesse fatte. Ma in un consiglio è facile contarsi, è facile pesare la forza propria e venderla a tanto più caro prezzo, quanto maggiore è la certezza che i fatti non smentiranno le previsioni. E poi credete proprio che i capi elettori non continuerebbero ad esserci? Ci sarebbero pei consiglieri così come oggi ci sono pei deputati. L'ufficio di consigliere, quando importasse un potere così grande come quello di eleggere i deputati, verrebbe fatto pagare ad assai caro prezzo. I capi elettori, dovendo, per l'elezione dei consiglieri, agire su masse assai meno numerose che non per le elezioni dirette dei deputati, sarebbero agevolati nella loro opera corrompitrice e acquisterebbero maggiore certezza della riuscita, il che darebbe loro il mezzo di farsi maggiormente valere. Uno di essi, che si trovasse a disporre di poche centinaia di voti, sarebbe arbitro dell'elezione di un consigliere e detterebbe al candidato dure condizioni. Il consigliere, a sua volta, sarebbe costretto ad aumentare le sue pretensioni verso il deputato, il che dimostra che l'aumento dei gradi di elezione fomenta le ingiuste pretese allo stesso modo che certe merci rare e preziose, passando consecutivamente per le

mani di parecchi possessori, ciascuno dei quali ha voluto guadagnarci sopra più del conveniente, finiscono per ascendere a un prezzo altissimo e a favorire illeciti ed enormi guadagni. Ma ciò è ancor poco, ciò è ancora nulla di fronte al guaio, che senza dubbio si verificherebbe colle elezioni indirette. Credete voi che i deputati se ne starebbero ad aspettare di essere eletti dai consiglieri e non s'interesserebbero punto all'elezione di questi? Se se n'interessano già tanto adesso, figurarsi allora! Un candidato al Parlamento, dovendo sempre disporre di un certo credito e di un certo numero di adepti, ne userebbe per ottenere l'elezione di consiglieri, da cui potesse, a sua volta, essere eletto lui. Di qui un intreccio di cabale, d'intrighi, di condizioni imposte, di servilismi accettati; di qui un aumentarsi di quello spirito di regionalismo e di campanile, il quale, nel nostro Parlamento, tura fin troppo la bocca agl'interessi veri e generali della nazione (1).

E non basta. L'elettorato amministrativo ha un fondamento diverso dall'elettorato politico. Trasferendo nei consigli comunali e provinciali il diritto di scegliere i deputati, si viene a confondere, nella massa dei primi elettori, l'elettorato politico coll'amministrativo.

Noteremo, da ultimo, l'ingiustizia dell'escludere dall'elezione diretta dei deputati una moltitudine immensa di cittadini, che ne sarebbero capaci quanto e più degli stessi consiglieri comunali e provinciali. Ma dunque un cittadino onesto e intelligente non potrà eleggere direttamente i suoi rappresentanti se non addossandosi i carichi di consigliere comunale o provinciale? Tutti coloro che, o per natura o per i loro affari, sono restii a prender parte alle amministrazioni, vedranno il loro diritto ingiustamente menomato e il pieno esercizio di esso condizio-

---

(1) Vedasi SCIALOIA. *Della mancanza dei partiti in Italia* nella *Nuova Antologia*. Gennaio 1870.

nato all'accettazione di un ufficio amministrativo, il quale a molti meritevoli riesce impossibile a disimpegnare e, più spesso ancora, a conseguire?

Per tutte queste ragioni noi ci aspetteremmo molto male e pochissimo bene da una elezione di deputati affidata ai consigli comunali e provinciali.

Torniamo, ora, al voto indiretto in genere. Potrebbe darsi, si è detto, che i votanti, pur possedendo la necessaria capacità, non sapessero, per mancanza di conoscenze personali, chi eleggere. Il voto a doppio grado offre loro il modo di nominare una persona di loro conoscenza e di loro fiducia, che, a sua volta, nominerà il rappresentante.

In questo ragionamento è nascosta una contraddizione, giacchè è impossibile — coi mezzi presenti di pubblicità e coll'interesse, che ha il candidato, a farsi conoscere — che un elettore sufficientemente illuminato non sappia trovarsi un rappresentante. Bisognerebbe proprio ch'egli vivesse come segregato dal mondo civile e, rispetto alle cose pubbliche, in uno stato di mente così primordiale da non poterglisi, certo, accordare il suffragio. In questo caso, adunque, non è già da proporre il voto indiretto, ma da negare affatto qualsiasi specie di voto a tutta una classe d'incapaci, che lo possiede. Anche in questo caso, del resto, chi non sa per quale candidato votare, invece di scegliere un elettore di secondo grado, potrebbe sempre chiedere a una persona di sua fiducia a chi gli convenga dare il suo voto.

Noi respingiamo, adunque, il voto indiretto. Esso si riduce a una vera ingiustizia, giacchè tutti quegli elettori, che saprebbero scegliere direttamente il loro rappresentante e che non venissero eletti a sceglierlo, vedrebbero, senza ragione, menomato il diritto loro. Ora, per concedere un diritto agl'incapaci, non è lecito menomare quello dei capaci, facendone dipendere l'esercizio da una votazione.

Doppio voto. — Il *doppio voto* importa due votazioni.

Nella prima votano tutti gli elettori per una parte dei rappresentanti. L'altra parte viene eletta nella seconda votazione, a cui partecipano soltanto alcuni elettori, i quali hanno, così, il doppio voto. Un esempio di questa maniera di votare si ebbe nella legge francese del 1820, che fondò il doppio voto sul censo.

Candidatura. — Nella *candidatura* le votazioni son sempre due, ma ciascun elettore non piglia parte che a una sola di esse. La prima, fatta dalla grande massa degli elettori, non nomina definitivamente i rappresentanti, ma presenta solamente una lista di candidati, donde il nome del sistema. Colla seconda votazione, alla quale partecipano i restanti elettori, vengono eletti definitivamente i deputati tra i candidati presentati nella lista suddetta.

Ritenzione. — Nel sistema della *ritenzione*, poi, si fondono i due precedenti. Colla prima votazione si presenta la lista, come nella candidatura; ma la seconda votazione, che sceglie definitivamente i rappresentanti tra i nomi della lista, è fatta da elettori, che han già votato la prima volta, come nel doppio voto. Questi elettori, adunque, prendono parte alle due operazioni *mais il ne peuvent, dans la seconde, que* ***retenir*** *des candidats portés sur la liste de présentation* (1). Ciò spiega la parola *ritenzione.*

Voto per classi. — Fondandosi sulla necessità che la Camera rappresenti gl'interessi delle diverse classi sociali, alcuni scrittori propongono il *voto per classi.* Esaminiamo questo grave problema.

Le classi, si dice, hanno interessi diversi. E sta bene. Ma qui si presenta una prima questione. Può darsi che una classe non abbia la coscienza degl'interessi propri. In tal caso la legge avrà un bel farne un gruppo a parte. Quell'interesse, che di fatto non è sentito, non potrà esser

---

(1) CHERBULIEZ. *Théorie des garanties constitutionnelles.* Lib. I. Cap. II. Sez. X.

sentito in forza di una disposizione legislativa. Ciascun cittadino si troverà a disagio nel gruppo, in cui dalla legge sarà confinato; si sentirà come un'unità, una monade staccata; e, sporgendo le braccia oltre la barriera, in cui il legislatore lo vuole rinchiuso, tenderà la mano a questa o a quell'altra delle monadi di un gruppo diverso. Così i ranghi si mescoleranno, si confonderanno le schiere. Quando lo spirito di classe manca, non è la legge che può farlo nascere; è inutile che questa accozzi gruppi e gruppetti, quando ciascuno di questi gruppi non trae il suo principio vitale da un interesse comunemente sentito da tutti coloro che ne fanno parte. Il legislatore, in tal caso, è simile al fanciullo, il quale traccia sulla sabbia dei disegni, che la prima folata di vento scompone e cancella. Ciò posto, quando lo spirito di classe manchi o quando si tratti di questioni, alle quali le classi non siano diversamente interessate, nulla deve e nulla può fare la legge.

Supponiamo, adesso, un altro caso: quello, cioè, in cui una classe di persone abbia la coscienza dei propri interessi e voglia dare ad essi una rappresentanza politica. Che cosa farà, in questo caso, la legge? Computerà per capi o all'ingrosso i componenti di quella classe, accozzandoli in un gruppo a parte? Ma se un interesse comunemente sentito esiste, sarà questo che produrrà la coalizione: la legge è inutile. Còmpito di essa è solo il determinare quando è che un gruppo di cointeressati può aver diritto a un proprio rappresentante. Noi abbiamo già visto che ciò deve accadere, quando quel gruppo raggiunga il quoziente elettorale. Nè si dica che questo è un semplice criterio aritmetico. La rappresentanza degl'interessi delle diverse classi trova un limite nel numero dei componenti la rappresentanza nazionale. O si ritiene che questo numero deve elevarsi o, finchè lo si crede proporzionato alle esigenze della nazione, è forza concludere che gl'interessi, i quali non raggiungano il quoziente elettorale, non hanno

diritto ad essere rappresentati. Alla legge, dunque, non incombe altro dovere se non di lasciare che i diversi interessi spontaneamente si coalizzino su tutto il territorio dello Stato e siano liberi di raggiungere il quoziente.

Il criterio del quoziente, oltre ad essere l'unica soluzione veramente razionale del grave problema della giusta rappresentanza degl'interessi, ha, di fronte alla partizione per classi, molti altri considerevoli vantaggi. Prima di tutto esso ci dà, come abbiamo visto, la forza numerica di quegl'interessi, che si son fatti vivi nell'elezione, cioè degl'interessi veramente *sentiti*. Una legge, che dividesse gli elettori in classi, dovrebbe fondarsi sugl'interessi *presunti*, non su quelli realmente sentiti, così da diventare, nell'elezione, *attivi*. Ciò produrrebbe quelle sproporzioni enormi, delle quali abbiamo già detto più innanzi. E un altro vantaggio ancora presenta il quoziente elettorale: quello, cioè, di favorire certe coalizioni d'interessi, che non danno origine a delle classi vere e proprie. Ci sono, infatti, degl'interessi legittimi e vitali per uno Stato, che producono intorno a sè aggruppamenti di persone, ai quali non si potrebbe, senza una grande inesattezza, dare il nome di classi. Questi aggruppamenti spontanei e legittimi son costretti dal voto per classi a deformarsi, a scontorcersi, a inquadrarsi forzatamente nelle classificazioni prestabilite dalla legge; mentre il nudo principio del quoziente lascia a tutti gl'interessi un'uguale libertà di coalizione. Non potrebbe darsi, infatti, che un elettore ascritto a una classe determinata, non volesse votare coi membri della propria classe, ma con quelli di un'altra? Il forzarlo a votare coi primi non sarebbe, allora, un menomare la sua libertà elettorale? Le circoscrizioni, di qualunque genere esse siano, impediscono che gl'interessi liberamente si coalizzino. Pigliate, ad esempio, uno qualunque dei nostri collegi uninominali. In esso gli elettori non possono votare che per un solo candidato. Eppure tra quegli elettori sono cittadini appar-

tenenti a classi svariatissime, alle più diverse gradazioni sociali. Tutti quest'interessi sono costretti a fondersi per comporre una maggioranza ibrida, la quale non avrà che un rappresentante solo. Lo stesso dicasi, poco su poco giù, dello scrutinio di lista per provincia. Ebbene, le classi rappresenterebbero anch'esse, alla loro volta, delle circoscrizioni, delle limitazioni, delle barriere, non solo, come vedremo, per gli stessi interessi di classe, ma ancora, e più specialmente, per quegli altri, i quali producono quelle tali coalizioni, che classi non possono nè debbono esser chiamate. Il còmpito della legge, adunque, è quello semplicemente di *togliere ogni ostacolo* alla coalizione degl'interessi di qualunque specie, lasciando che questi si facciano valere *per forza propria*. Essa deve, perciò, allargare, quanto più è possibile, le circoscrizioni territoriali, attuando il sistema del quoziente. Senza dubbio, quando il candidato non abbia più a parlare agli elettori di questo o quel comune, di questa o quella provincia, ma agli elettori di tutto lo Stato o di gran parte di esso, è naturale ch'egli si rivolga a intere classi di cittadini.

Ma, quando si parla di una votazione per classi, dev'esser lecito domandare quali sarebbero mai queste classi. Ebbene, studiamole quali ci vengono presentate dai diversi scrittori che del voto per classi si sono occupati, e ci convinceremo che, acciò esse vengano rappresentate, del voto per classi non c'è punto bisogno.

Il Bluntschli (1), il quale biasima come principio di assoluta democrazia il sostituire l'ingiusta rappresentanza della maggioranza alla giusta rappresentanza di tutti (*ungerechte Vertretung der Mehreit allein, statt der gerechten Wertretung Aller*), vien quindi a dire che il semplice numero pone i figli sul padre, i garzoni sul maestro, il servo sul signore, i giovani sui vecchi, i nullatenenti sui proprietari.

---

(1) BLUNTSCHLI. Op. cit. vol. I. Lib. V. Cap. VI.

Sarebbero queste, forse, le classi?

Ma, quando si parla di superiorità del padre sul figlio, si confonde l'influenza, che il padre deve esercitare nella propria famiglia, con quella che ha il diritto di esercitare nella politica del proprio paese. Se il figlio è più capace del padre, è giusto che il voto del primo valga quanto e più di quello del secondo. O vogliam forse ridurre il corpo elettorale a un'assemblea di padri di famiglia? Passiamo all'altro esempio del garzone e del maestro. Questo esempio potrebbe, al massimo, rafforzare il principio del voto plurimo fondato sulla capacità, non quello del voto per classi. Noi, però, abbiamo già visto che il maestro, di fronte al garzone, non presenta così certe garanzie di una superiore capacità politica da poterglisi, per la sua semplice qualità di maestro, accordare il voto plurimo. Così pure, per ciò che riguarda il servo e il padrone, solo la maggiore capacità può dare a quest'ultimo diritto a una maggiore influenza nella politica dello Stato, altrimenti si proclamerebbe la *deminutio capitis* di tutta una categoria di cittadini, quella dei domestici. Al massimo può, rispetto a costoro, farsi questione di sufficiente o insufficiente indipendenza; ma ciascun vede che, in tal caso, non è a parlare di voto per classi, ma della mancanza di uno dei requisiti della capacità elettorale. Dei giovani e dei vecchi, poi, abbiamo già detto più innanzi.

L'ultimo esempio addotto dal Bluntschli, cioè quello dei proprietari e dei nullatenenti, ci riconduce alla già abbastanza dibattuta questione del censo come criterio di capacità politica. Ora, è giusto che il ricco, sol perchè tale, abbia la preminenza sull'onesto cittadino, che vive del suo lavoro e che, sovente, è fornito di una intelligenza e di una capacità maggiore? Se ci fermassimo ancora a discutere su di ciò, faremmo torto al lettore e alla pubblica opinione, la quale si dichiara ogni giorno più favorevole alle idee da noi sostenute.

Eppure, il criterio, che meglio si presta a una divisione

in classi di tutti i cittadini di uno Stato, l'unico criterio, anzi, che offra una base abbastanza sicura, è appunto questo ingiustissimo del censo.

Su di esso si fondarono, infatti, gli antichi legislatori di Grecia e di Roma ed anche adesso quasi tutte le partizioni in classi adottate o proposte presso gli Stati civili non hanno, in fondo, altra base che il censo. Questo prevaleva negli ordinamenti di Dracone e di Solone. I comizi centuriati romani si fondavano appunto sul censo graduale, la sola centuria dei proprietari minimi e dei proletari vi rappresentava una risibile concessione al principio che la partecipazione alla cosa pubblica non può essere una privativa della sola ricchezza. Lo stesso dicasi dei comizi tributi, nei quali i poveri formavano quattro soltanto delle trentacinque tribù. Perfino la capacità politica delle famose Arti della vecchia Firenze era condizionata al censo, donde la distinzione dei cittadini in *sopportanti* e *non sopportanti*, a seconda che pagavano o no le pubbliche gravezze. La legge rumena del 1866 e quella ungherese del 1872 presero a fondamento il criterio del censo. Non diverso è il sistema prussiano, in cui il censo graduale si complica coll'elezione a doppio grado. Alla prevalenza del censo, infine, mirò in Austria lo Schmerling, cercando di accomodare alla meglio le esigenze degl'interessi diversi colle condizioni politiche dello Stato. Ora, come ottimamente scrisse il Palma (1): « Le varie obbiezioni fatte contro il censo assoluto si possono, a maggior ragione, rivolgere contro il censo graduato, perocchè questo vorrebbe dire graduare l'intelligenza, la capacità, la personalità del cittadino sulla proprietà o sulle contribuzioni, riducendo tutto a un elemento economico e materiale. »

Noi aggiungeremo, anzi, che gl'interessi delle classi diverse non sono che molto imperfettamente e caoticamente

(1) PALMA. *Corso di diritto costituzionale.* Vol. II. Sez. I. Cap. I.

rappresentati dal censo graduale. In che cosa, infatti, l'interesse di chi possiede mille, è sostanzialmente diverso da quello di chi possiede cento? Il censo, preso nudo e crudo, rappresenta gl'interessi *quantitativamente*, cioè tradotti in numerario, non *qualitativamente;* e, in ogni caso, rappresenta i soli interessi economici, trascurando gli altri moltissimi di non minore importanza. Senza dubbio la differenza quantitativa della proprietà importa anche una certa differenza qualitativa. Così, a mo' d'esempio, tra i maggiori proprietari abbonderanno i grandi possessori di beni immobili, tra i minori quelli di piccoli capitali mobili. Ma alla classe dei primi appartengono anche i grandi commercianti, i cui interessi sono meno affini a quelli dei latifondisti che a quelli dei tenitori di piccole aziende commerciali, i quali andrebbero, senza dubbio, compresi tra i minori censiti; e così pure l'interesse dei latifondisti è meno affine a quello dei grandi commercianti della loro classe, che non a quello dei proprietari di terre delle classi inferiori.

Si dirà che, dato pure che il censo da solo non basti a distinguere le classi, non è giusto, però, che non formi almeno una di queste classi, quella, cioè, dei possidenti, alla quale potrebbe aggiungersene una seconda, formata dai commercianti. E sia pure. Ma credete voi sul serio che gl'interessi della proprietà e del commercio abbiano bisogno delle classi per farsi rappresentare in Parlamento? Quali classi, anzi, potranno meglio di queste formare spontaneamente ampie coalizioni su tutto il territorio dello Stato, quando i possidenti occupano del territorio nazionale una così gran parte, e i commercianti v'intrecciano, in lungo e in largo, le varie fila, di cui s'ordisce il loro giro di affari? Anche coll'ordinamento elettorale odierno, chi oserebbe affermare sul serio, che la proprietà e il commercio non possano, quando vogliano, farsi rappresentare alla Camera proporzionatamente alle forze loro? Abbiamo,

dunque, fatta già la conoscenza di due classi di cittadini, le quali possono benissimo fare a meno di un organamento legale, per essere rappresentate in Parlamento.

Ai tempi nostri sarebbe puerile occuparsi delle tre grandi classi storiche del Clero, della Nobiltà e del Terzo Stato. Maggiore considerazione meritano, invece, le corporazioni di Arti del Medio Evo, tanto lodate dal Sismondi (1) e da parecchi anche dei pubblicisti moderni, come un mezzo per ottenere che tutti gl'interessi delle varie classi sociali facessero sentire la loro voce nella direzione della pubblica cosa.

Ecco come il Varchi (2) parla delle Arti ai tempi suoi. Le Arti fiorentine erano, secondo egli scrive, le seguenti: « Giudici e Notai (chè Giudici si chiamavano anticamente in Firenze i dottori delle leggi); Mercatanti, ovvero l'arte di Calimala; Cambio; Lana; Porta Santa Maria, ovvero l'arte della seta; Medici e Speziali; Vasai: queste prime si chiamavano le sette Arti maggiori e chiunque in alcuna di esse era immatricolato o descritto, *ancorachè non la esercitasse*, si diceva andare per la maggiore. Le altre erano: Beccai, Calzolai, Fabbri, Rigattieri, Maestri, cioè Muratori e Scalpellini, Vinattieri, Albergatori, Oliandoli e Pizzicagnoli, Funaiuoli, Corazzai, Chiavaiuoli, Correggiai, Legnaiuoli, Fornai. E queste quattordici si chiamavano le Arti minori e chiunque, *ancorachè non la esercitasse*, era scritto e matricolato in una di queste Arti, si diceva andare per la minore » (3).

---

(1) SISMONDI. *Études sur les constitutions des peuples libres. Second essai.*

(2) VARCHI. *Storia fiorentina.* Lib. III.

(3) Nell'enumerazione delle Arti minori il Varchi pone anche i Calzaiuoli. Noi crediamo ch'egli sia incorso in una ripetizione involontaria, avendo già nominato i Calzolai. Aggiungendo i Calzaiuoli, le Arti minori diventerebbero quindici, mentre il Varchi stesso afferma ch'esse eran quattordici.

Ma, prima di tutto, su quale principio si fondava questa divisione per classi, che alcuni pubblicisti pretendono essere stata la grande e vera ragione della prosperità del comune di Firenze? Essa si fondava sul più falso, sul più assurdo dei principii, tanto falso e tanto assurdo, che la civiltà moderna può ascrivere, forse, tra i suoi più nobili vanti l'averlo combattuto e proscritto per sempre: il principio, cioè, che la partecipazione alla pubblica cosa fosse dovuta, non alla semplice qualità di cittadino capace, ma a quella di affiliato ad una classe, ad un'Arte. Gli effetti di questo dispotismo delle classi appaiono in uno dei casi più caratteristici, che registri la storia, ed è quello di Dante Alighieri, che, per vedersi riconosciuta una capacità politica nella patria sua, dovette iscriversi nell'Arte dei Medici e Speziali.

Illogiche pel principio su cui si fondavano, le Arti fiorentine lo erano ancora più per la loro composizione. Lo stesso citato esempio dell'Alighieri lo dimostra. Si noti anche, a questo proposito, quell'inciso del brano citato del Varchi: *ancorachè non la esercitasse*, chiarito dalle parole che immediatamente seguono: « E sebbene si trovavano in Firenze *molte più Arti e mestieri* che queste non sono, non perciò avevano collegio proprio, ma si riducevano, come minori, sotto alcuna delle ventuna prenarrate. » Sicchè, se parecchie di queste Arti divise e soffocate in altre avessero avuto, in qualche emergenza, un interesse comune, mentre, senza la partizione per classi, avrebbero potuto coalizzarsi tra loro per farlo valere, erano da quella partizione disgiunte e costrette a formare, invece di una sola maggioranza, tante piccole minoranze impotenti. Questo è, del resto, il difetto di tutte le classificazioni aprioristiche: quello, cioè, di rendere impossibili le coalizioni che sarebbero ispirate dalle necessità più vitali ed urgenti, per sostituirvene altre, fondate su di una presupposta comunità d'interessi, che si verifica ed è sentita, e la coalizione

avviene da sè, o non si verifica, e la classificazione riesce ingiusta.

D'altra parte, è un fatto, e contro i fatti c'è poco da discutere, che gl'interessi, al presente, non si coalizzano più come una volta. È innegabile che, al tempo nostro, gl'interessi generali predominano sui particolari assai più che nel Medio Evo. Ora si ha dello Stato un concetto più organico; le esigenze delle arti e delle professioni diverse si sono più accordate, più fuse; certe diffidenze e certe rivalità fra di loro sono sparite. Mentre, in Firenze, le Arti maggiori e le minori si disputarono, spesso, colle armi alla mano il diritto di eleggere il Gonfaloniere, ai tempi nostri, invece, nell'eleggere una persona ad un pubblico ufficio, non si pretende ch'essa eserciti una professione piuttosto che un'altra, salvo che ciò sia richiesto dalla natura dell'ufficio medesimo. Insomma le diverse arti e professioni vanno, al presente, assai più d'accordo che alcuni non vogliano mostrare di credere; e quest'accordo merita, senza dubbio, di essere aiutato e ribadito anzichè venir scisso da una partizione in classi. Infatti, su quante delle questioni, che si dibattono, ai tempi nostri, nel Parlamento, sarebbe possibile e logica una divisione di pareri fondata sulla diversità delle professioni? O vogliamo proprio credere che allora soltanto un Parlamento possa chiamarsi lo specchio fedele delle professioni e dei mestieri diversi, quando conti tra i suoi membri un rappresentante dei pizzicagnoli, un altro dei conciapelli, un altro degli scalpellini, e via dicendo?

Non bisogna dimenticare che il diritto delle professioni, dei mestieri, delle arti a mandare uno dei loro in Parlamento dev'essere subordinato all'altro diritto, anche più sacro, degli elettori, di riconoscere oppur no in quel tale la necessaria capacità. Se gli elettori stessi giudicano che questa capacità appartiene ad alcune professioni e non ad altre, è perfettamente logico che queste ultime non siano

rappresentate alla Camera se non da membri delle prime. Questa considerazione basta a mettere in chiaro l'assurdità della teoria di coloro, i quali vorrebbero che ciascuna classe non potesse eleggersi un rappresentante che nel suo seno. Eppure, chi ben guardi, questa enormezza è una conseguenza del voto per classi attuato in tutta la sua estensione. Ma come! Non vi basta aver dato all'elettore facoltà di scegliere il proprio rappresentante nella sua classe od altrove? Occorre ancora che lo forziate a non sceglierlo che nella classe sua? E se egli in questa non trova un uomo, a cui creda conveniente affidare i suoi interessi? Sapete quale effetto produrrebbero simili teorie? Che le classi di una capacità inferiore sarebbero mal rappresentate e s'interdirebbe loro di affidarsi al patrocinio di un'alta capacità, sol perchè questa si trova in una classe diversa! L'assurdità di questo principio è dimostrata anche dalla storia costituzionale inglese. Dapprima in Inghilterra era richiesto che il rappresentante appartenesse al corpo rappresentato. Ebbene, E. May afferma, che questa legge venne *costantemente trascurata* e che fu abolita del tutto nel 1774 (1). E noi vorremmo introdurla? E si noti quello che, con grandissimo acume, ebbe ad osservare lord Cranborne. « In tempi tranquilli — egli scrisse — la Camera dei Comuni sarà piena di persone ricche con istinti conservativi ed in grado di conformarvisi; ma, in un momento di grandi gare tra le classi, vi saranno, bensì, le stesse persone, ma soffocate fino agli occhi in impegni radicali e costrette a preferire i loro impegni ai loro istinti. *Non v'ha nella storia nulla di più notevole dell'istinto con cui le classi inferiori hanno sempre scelto o tentato di scegliere, per i fini che desideravano di conseguire, membri delle classi stesse, contro le quali*

(1) MAY. *A treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament.* Cap. I.

operavano » (1). Ora, questo istinto, perpetuato attraverso la storia, prova, coll'evidenza dei fatti, che persone appartenenti a una classe, la quale ha interessi opposti a quelli della classe, ch'esse rappresentano, possono benissimo fare gl'interessi di quest'ultima.

Quale sarà, dunque, di fronte alle diverse arti e professioni, il còmpito della legge? Dal momento ch'esse non sono animate più dal particolarismo di una volta, bisogna dire che mancherebbe alla legge il sostrato materiale per stabilire tutta una classificazione di arti e professioni diverse. Ad essa non resta se non lasciare ai mestieri e alle arti piena libertà di coalizione, senza prescrivere i limiti di questa libertà, salvando sempre, beninteso, le esigenze della morale e dell'ordine pubblico. Ponete che la legge, a somiglianza degli ordinamenti della repubblica fiorentina, stabilisse delle Arti, delle categorie di persone addette a professioni e mestieri diversi. Sia, per esempio, la classe dei sanitari. Questa classe, chiamata ad eleggere un deputato, avrebbe a stupire di vedersi organata in un gruppo a parte e si domanderebbe a ragione quali suoi interessi speciali le impongano una scelta particolare. Rispetto all'elezione dei deputati la diversità d'interessi delle singole professioni non è un fatto certo, permanente, necessario, tanto che potrebbe sempre, puta caso, affermarsi che ai medici non sarebbe convenuto il rappresentante, che incontrò il gusto degli avvocati. Tale diversità d'interesse può esserci o non esserci; di solito, anzi, non vi è. Perchè, dunque, presupporla come un fatto costante e farne la base di tutto un particolareggiatissimo sistema di classazione?

Sulle Arti della vecchia Firenze e sull'opportunità di dividere gli elettori per professioni e mestieri non occorre, dunque, insistere di più. Diremo soltanto che, se la isti-

---

(1) È citato dal BONGHI nel suo articolo: *La legge di riforma elettorale nella Camera dei Comuni. Nuova Antologia*, agosto 1867.

tuzione delle Arti si loda appunto perchè, grazie ad essa, come scrive il Sismondi (1), *tous les intérêts étaient consultés*, la lode non corrisponde punto alla realtà. Gli storici del tempo parlano assai chiaro. L'esclusione dalla cosa pubblica dei cittadini detti *salvatichi* faceva sì che, nel maneggio degli affari, agl'interessi del contado non si desse quasi ascolto. Si può dire, anzi, che non venivano consultati se non gl'interessi dei mercanti e degli artefici. Il Varchi crede che queste siano appunto quelle persone che non dovrebbero avere alcun magistrato. Al dì d'oggi una teoria siffatta sarebbe illiberale ed ingiusta; però, se del seguente brano del grande storico si può non accogliere questo concetto, non si può, d'altra parte, non convincersi dalla lettura di esso che le Arti fiorentine, anzichè render libera e generale la rappresentanza degl'interessi, la restringevano e stabilivano un vero esclusivismo. Ecco il brano: « Da questo anco si può conoscere dagli uomini prudenti quanto sia stata sempre male ordinata in tutte le cose, se non se nel Consiglio maggiore, la repubblica fiorentina, posciachè, oltre l'altre cose, quella sorta di uomini, la quale in una repubblica prudentemente istituita non dovrebbe potere aver magistrato nessuno, e ciò sono i mercanti e gli artefici di tutte le sorti, *in quella di Firenze può sola averli, e tutti gli altri esclusi e privati ne sono* » (2). E, dopo ciò, non sappiamo come si possa dire che, coll'istituzione delle Arti, tutti gl'interessi erano consultati!

Se, dunque, sarebbe impossibile e ingiusta una partizione in classi secondo le proposte finora esaminate, passiamo alle altre.

La partizione più organica fu fatta dal Romagnosi (3).

---

(1) Sismondi. Op. loc. cit.
(2) Varchi. Op. loc. cit.
(3) Romagnosi. *Scienza delle costituzioni*. Parte III. Lib. IV.

Egli mosse dal concetto dei tre poteri ingeniti o, com'egli li chiama, *motori* di ogni società civile: l'opinione, i beni, la forza. Di qui tre classi: i dotti, i possidenti, i militari. L'autore stabilisce per ciascuna di queste tre classi categorie speciali di elettori e di eligendi, uno speciale procedimento elettorale, una durata varia del mandato legislativo, un diverso modo di postulazione e di rielezione. Ma gli studiosi delle opere dell'insigne pubblicista ben sanno che il suo sistema costituzionale si fonda sopra una coordinazione d'idee e di principii, dalla cui simmetrica architettura le costituzioni vigenti sono e si manterranno, ancora per un pezzo, molto lontane. Per attuare il progetto del Romagnosi occorrerebbe convolgere tutto il presente edifizio politico e sostituire una vera rivoluzione a quel lento processo evolutivo, che, collo splendido esempio dell'Inghilterra, si è rivelato il più adatto al prospero sviluppo delle istituzioni libere. Ciò senza dire che parecchie idee del Romagnosi, benchè acute molto, hanno, oramai, fatto il loro tempo. Esaminiamo, tuttavia, la sua partizione in classi.

Cominceremo subito dal porre fuori disputa una di esse, quella dei possidenti, la quale, come abbiam dimostrato, non ha bisogno, per farsi degnamente rappresentare, di essere costituita in un gruppo elettorale a parte. E con poche parole ci sbrigheremo anche della classe dei militari. Tra le odierne divisioni in classi nessuno penserebbe mai di porre quella dei militari. Se anche tutti i soldati fossero ammessi a votare, lo sarebbero come cittadini, non come soldati. In questa qualità, anzi, essi sono, generalmente, esclusi. Pericoloso sarebbe, inoltre, parlare di un interesse dell'esercito in opposizione a quello delle altre classi di cittadini. L'esercito, più che avere interessi a sè, è in obbligo di tutelare gl'interessi di tutti colla forza materiale; e, a loro volta, il benessere e la dignità dell'esercito sono un interesse comune di tutti i cittadini. Una classe composta dalla milizia avrebbe per sè tutta la forza materiale,

mentre le altre non ne avrebbero alcuna. Essa sarebbe come la spada di Damocle sospesa sulle libertà civili.

Non resta a parlare, adunque, che della classe dei dotti. Ora, di quali cittadini vorrebbe il Romagnosi che fosse formata questa classe? Ecco le persone, ch'egli designa: protettori locali, consulenti dei capiluoghi di cantone, distretto e dipartimento, giudici di pace e regi procuratori dei tribunali e delle corti di giustizia, parrochi, professori di scienze politiche e legali, avvocati, ingegneri, medici. Sicchè la nota comune del possesso di una certa coltura terrebbe uniti in una classe sola gli elementi più disparati della cittadinanza. Che cosa hanno di comune, infatti, gl'interessi di un avvocato con quelli di un parroco o gl'interessi di un giudice di pace con quelli di un architetto? Solo perchè l'avvocato, l'ingegnere e il parroco si presume che abbiano fatto un certo corso di studi e si trovino depositari di una certa coltura; sol perchè l'uno è stato all'università, l'altro al politecnico, il terzo al seminario, verranno accozzati tutte e tre in una classe sola? Se tutti i componenti la classe dei dotti non hanno altra caratteristica comune che il possesso di una certa dottrina, bisogna dire che questa classe abbraccia tutte le altre, perchè la scienza e la coltura non sono la privativa di una classe sola, ma si trovano diffuse in tutte e condensate, poi, nelle più alte capacità di ciascuna di esse. Questa incolore e fiacca fratellanza nel sapere dovrebbe, perciò, comprendere anche i dotti strateghi, i possidenti colti. Noi capiremmo, fino a un certo punto, che si facesse una classe speciale di coloro che, in uno Stato, rappresentano i mezzi per diffondere l'istruzione pubblica, perchè questa ha esigenze speciali e forma uno dei più alti interessi della nazione; ma non comprendiamo che si costituisca una classe speciale sul fondamento del sapere, della coltura, della scienza nuda e cruda o, peggio, del l'aver fatto un corso di studi piuttosto che un altro, del-

l'essere stato all'università anzichè alla scuola militare! Chi oserebbe vedere in un medico e in un avvocato i rappresentanti, *sic et simpliciter*, delle esigenze della coltura di uno Stato? In entrambi la coltura è un mezzo per soddisfare due diversi bisogni della vita, quello di curare il proprio corpo e quello di salvaguardare i propri diritti; essi rappresentano, perciò appunto, questi due bisogni diversi e, quindi, due diversissime esigenze sociali. La dottrina, lo ripeteremo ancora una volta, non può formare la caratteristica di una classe sola; essa è, in fondo, lo stesso requisito della capacità intellettuale, elevato a un grado superiore.

Ma poniamo, per un momento, che una classe separata dei dotti abbia ragion d'essere e domandiamoci se, anche adesso che non abbiamo il voto per classi, essa si trovi o no sufficientemente rappresentata alla Camera. Ma forse che quivi mancano ingegneri, finanzieri, medici, professori, avvocati? Forse che vi mancano i rappresentanti degl'interessi del clero, della giustizia, della pubblica istruzione? Di tutta questa gente ce n'è anche troppa alla Camera; e, se alcune classi sono rappresentate più di certe altre, ciò non dipende dal modo di votare, ma accade perchè la legge limita il numero di alcune categorie di eleggibili, o perchè fa delle esclusioni — limitazioni ed esclusioni, che resterebbero sempre, anche col voto per classi — o perchè, essendo il governo parlamentare un governo di discussione e la Camera essendo principalmente chiamata a far le leggi, è naturale che in essa siano in numero maggiore coloro che fanno professione di parlatori e di cultori del diritto, cioè gli avvocati, tanto più ch'essi congiungono, di solito, alla maggiore attività una maggiore libertà professionale. Il governo parlamentare è, direi quasi, essenzialmente oratorio, ed è naturalissimo che in esso abbondino i signori della parola. Ciò è accaduto, sotto forme diverse, dacchè il mondo è mondo, con o senza il voto per

classi. Anche la classe dei dotti, adunque, è sufficientemente rappresentata in Parlamento senza che vi sia bisogno di formarne un gruppo a parte. Ed ecco come anche la partizione del Romagnosi non potrebbe essere attuata al presente che con molti danni e nessun vantaggio.

Altri pubblicisti, fra i quali il Persico (1), fanno delle classi una diversa partizione, guardando principalmente ai centri di vita, in cui si condensano le attività diverse dei cittadini. Questi centri sarebbero le campagne, le città, le università. È, in fondo, la partizione inglese. Esaminiamola.

Il Persico vorrebbe affidata l'elezione dei deputati ai Consigli comunali e provinciali ed alle università. Egli combina, in tal modo, il voto per classi col voto a doppio grado.

Secondo lui, i comuni dovrebbero dividersi in rustici e urbani, prendendo a base il criterio della popolazione. Gli elettori dei comuni rustici si dividerebbero in tre gruppi: 1° quello dei proprietari e industriali; 2° un altro dei coloni e lavoratori della terra e nelle industrie; 3° un ultimo contenente tutte le altre arti e professioni civili. E nelle città? Lasciamo la parola all'illustre scrittore. « Nelle città i collegi sarebbero più numerosi. Un gruppo conterrebbe tutti i ministri della religione; un secondo tutti i funzionari civili e militari, esclusi i soldati; un terzo tutti gl'insegnanti, artisti, giornalisti, letterati, ecc.; un quarto tutti i proprietari d'immobili posti nella città; un quinto tutti i dottori di diritto, avvocati, procuratori, magistrati, membri del ministero pubblico, cancellieri, notai, ecc.; un sesto tutti i medici, chirurgi, farmacisti e ufficiali sanitari; un settimo tutti gl'ingegneri, architetti, imprenditori di opere pubbliche; un ottavo tutti i capi d'industria e del commercio, banchieri, fabbricanti, negozianti; un nono ed ultimo tutti gli operai ed artigiani, diviso, ove occorra, in sezioni, cioè

---

(1) Persico. Op. cit. xix.

per le arti della muratura, per le officine e manifatture, per le vesti, mobilia, vitto, tipografia, legatura e simili. » Ci sarebbero, poi, gli elettori della provincia, che verrebbero divisi in altri tre gruppi: 1° proprietari d'immobili; 2° industriali; 3° coloni e fittaiuoli d'ogni genere nel perimetro del territorio provinciale. Queste diverse classi nominerebbero i consiglieri comunali e provinciali, che, a loro volta, nominerebbero i deputati.

L'esame di questa proposta è, in gran parte, compreso in quello che abbiamo già fatto delle precedenti. Riguardo alle arti e alle professioni, cui il Persico fa così larga parte nella sua classificazione, specie per ciò che concerne le città, rimandiamo il lettore a quanto ne abbiamo detto poco innanzi. Qui noteremo soltanto le difficoltà, che ci sembra presentare l'ultima delle classi, che il Persico vorrebbe stabilita nelle città, la nona, quella degli operai. Quanti consiglieri nominerà questa classe? Il Persico dice che il numero degli eligendi per ciascuna classe deve proporzionarsi alla *quantità* e alla *qualità* degli elettori. Ciò posto, la classe operaia dovrebbe avere un numero di eligendi relativamente assai piccolo. E, allora, come si potrebbe suddividerla in tante sezioni, quante ne enumera il Persico, dal momento che questa divisione sarebbe inutile, se ad ogni sezione non si assegnassero uno o più consiglieri da eleggere? In questo modo, chi ben guardi, la classe operaia verrebbe ad avere un'ingiusta preminenza sulle altre. Che se si vuol rinunziare alla partizione in sessioni, si corre il pericolo di creare una classe numerosissima con pochissimi rappresentanti, qualcosa di simile a quella dei proprietari minimi e dei proletari, creata da Servio Tullio. Ora, chi non vede che tutto ciò, ai tempi nostri, sarebbe impossibile e presenterebbe pericoli politici gravissimi? Lo stesso avverrebbe, sebbene in proporzioni minori, per gli elettori dell'ultima classe nella provincia e per quelli della seconda nei comuni rurali. A ciò si aggiunga

che, quantunque le partizioni fatte dal Persico siano particolareggiatissime, pure non sarebbe difficile trovar delle persone, che non si saprebbe in quale classe allogare, specie quando esse possedessero, in grado uguale, i requisiti di classi diverse. Un magistrato di Cassazione, per esempio, potrebbe, al tempo stesso, essere un grande proprietario e avere anche, in un determinato periodo della sua vita, gravi interessi da far valere come proprietario. È giusto che egli non voti coi proprietari, ma coi suoi colleghi in magistratura, quando i suoi interessi di proprietario non sono meno gravi e legittimi dei suoi interessi di magistrato? Perchè, dunque, non lasciargli libertà di accordarsi con chi meglio crede? Ecco come, quando voi costringete ciascun cittadino a non votare che nella propria classe, ponete alla libertà sua una limitazione più ingiusta di quella delle stesse circoscrizioni elettorali. Voi ci risponderete che quel cittadino potrebbe benissimo votare pel candidato di una classe diversa. Ma questo non è un riconoscere che i pretesi interessi di classe possono, in alcuni casi, trovarsi in opposizione con quelli degl'individui, di cui la classe è composta? Eppoi, il suffragio dell'elettore che ha votato pel candidato di una classe diversa, resterà, molto probabilmente, annullato insieme a quello di tutti coloro che formano, nella sua classe, la minoranza. Non vedete, dunque, che le classi aumentano il numero delle minoranze non rappresentate? Non vedete che il voto per classi, mentre si dice fondato sul principio della giusta rappresentanza degl'interessi, non fa che creare degli ostacoli alla libera coalizione di essi?

Contro l'esempio testè addotto del magistrato di Cassazione che fosse, al tempo stesso, un gran proprietario, potrebbe opporsi, che niente impedirebbe ch'egli prendesse parte, contemporaneamente, alla votazione di due classi diverse. Parecchi dei sostenitori del voto per classi propongono che, quando un elettore abbia i requisiti necessari

per partecipare a più classi, ciò debba essergli concesso. Ma, in tal modo, ai difetti già inerenti al voto per classi se ne aggiunge un altro. Moltissimi cittadini assai rispettabili, non ricchi, esercenti una sola professione e celebri, magari, in essa, difficilmente potrebbero entrare in più di una classe sola; mentre, invece, tutti i faccendieri, tutti gl'intriganti, tutti coloro che campano di mille mestieri, troverebbero facilmente modo di partecipare a parecchie classi e avere due, tre e magari più voti!

Dopo aver divise e suddivise minutamente le classi delle popolazioni urbane e rurali, il Persico ben comprese l'impossibilità di dare a ciascuna di esse il diritto di eleggere un certo numero di deputati. Con un sistema siffatto si sarebbe avuta una Camera incredibilmente numerosa. Il Persico propone, perciò, che i deputati vengano nominati dai Consigli comunali e provinciali eletti appunto da quelle classi. Ecco come tutte le partizioni escogitate colla pretesa di distinguere fino le più minute sfumature delle diverse classi sociali vengon poi, mercè un processo di concentrazione, a fondersi nelle persone di pochi consiglieri e da questi a concentrarsi ancora più nelle persone di pochi deputati. Così, dopo avere ripetutamente affermato che gl'interessi di una classe sono diversi da quelli di un'altra, si finisce per dare a più classi lo stesso rappresentante. Se, dunque, non basta formare una classe a parte per aver diritto a un rappresentante proprio, vuol dire che il diritto alla rappresentanza non va posto nella classe, ma in qualcosaltro. Ora, questo qualcosaltro è, bisogna riconoscerlo, il quoziente elettorale. Chi pone come premessa il principio che la Camera deve rappresentare le classi non può più logicamente spiegare come mai accada che più classi siano costrette ad avere un rappresentante solo. Ciò si spiega benissimo, invece, quando si parta dal principio che il deputato rappresenta gl'interessi di una spontanea coalizione di cittadini, che raggiungano il quoziente.

Vedete che cosa accadrebbe coll'ordinamento proposto dal Persico. Ponete che la Camera da eleggere debba, tra altro, esser chiamata a votare una legge importantissima sull'esercizio della professione di farmacista. Non potendo i farmacisti formare, nei singoli comuni, una classe a parte — ed è perfettamente logico che non la formino, altrimenti dove si andrebbe a finire con queste benedette classi? — entreranno, come propone il Persico, nella stessa classe dei medici, chirurgi e ufficiali sanitari. Ponete che gli altri elettori della stessa classe non vadano d'accordo con loro, i poveri farmacisti resteranno schiacciati. mentre, se essi potessero liberamente coalizzarsi su tutto il territorio dello Stato, raggiungerebbero, senza dubbio, il quoziente, ed avrebbero un proprio rappresentante. Nè si dica che questo argomento non può dimostrare falso il sistema delle classi, ma solo la necessità di attuarlo col collegio unico. Anche col collegio unico per tutto lo Stato, non basterebbe che un gruppo di elettori avesse interessi distintissimi da quelli di tutti gli altri e formasse una classe a parte. Occorrerebbe inoltre che fosse sufficientemente numeroso per aver diritto a un rappresentante proprio, occorrerebbe che raggiungesse il quoziente. Rieccoci, dunque, all'unico, vero, infallibile criterio misuratore.

Riguardo alla specie di elezione indiretta proposta dal Persico, crediamo inutile ripetere quanto abbiamo detto più innanzi a proposito della nomina dei deputati attribuita ai Consigli comunali e provinciali. Qui aggiungeremo soltanto qualche altra considerazione. Per eleggere i deputati, i consiglieri comunali e provinciali debbono, naturalmente, formare delle maggioranze. Ora, se alcuni di essi restano schiacciati nella minoranza, l'inefficacia dei loro suffragi porta per conseguenza che le classi, da cui quei consiglieri furono eletti, non vengano rappresentate alla Camera. Si avrebbe, così, una *visibile* esclusione d'intere classi dalla rappresentanza nazionale. Le classi reiette si atteggereb-

bero a vittime e da ciò deriverebbero discordie e pericoli politici assai gravi. E non basta. Potrebbe darsi che alcune classi riuscissero, se votassero direttamente, a riportare la vittoria su qualche nome di candidato alla Camera; ma, non essendo esse in Consiglio rappresentate che da due o tre consiglieri o magari anche da un solo, e questi non formando che una particella dell'intero Consiglio, ne verrebbe per conseguenza che quelle classi potrebbero essere, dall'elezione indiretta, private di quei rappresentanti, che riuscirebbero benissimo ad avere, se dovessero eleggerli direttamente. Quel principio stesso, adunque, in forza del quale si vogliono divisi in classi gli elettori dei consiglieri, dovrebbe imporre, come conseguenza logica, la divisione in classi dei consiglieri elettori dei deputati. Ora, con questa divisione, arbitri dell'elezione di ciascun deputato sarebbero pochissimi consiglieri, e fors'anche un solo, donde tutti quei mali, che già abbiamo altrove notati.

Ma, lasciando stare il modo di elezione, vediamo un po' a quali si riducono, secondo il Persico, gl'interessi che dovrebbero essere rappresentati alla Camera. Essi si riducono a tre: quelli dei centri rurali, quelli dei centri urbani e quelli dei grandi centri d'istruzione, giacchè anche le università dovrebbero, secondo il citato scrittore, aver diritto di eleggere propri rappresentanti. Per esse, anzi, l'elezione sarebbe diretta, giacchè il Persico non fa menzione alcuna di elettori secondari.

Cominciamo, dunque, dalle università. Chi oserebbe dire ch'esse non siano sufficientemente rappresentate alla Camera anche senza il voto per classi? Non sono abbastanza i professori deputati? Prova ne sia che una legge ne limita il numero e che da molti si deplora che questa legge non venga osservata come dovrebbe. E riesce strano davvero questo fatto dell'abbondanza dei professori alla Camera, quando si consideri la nessuna influenza che hanno nelle nostre elezioni le università. I professori universitari ven-

gono eletti, dunque, da persone affatto diverse da quelle che parrebbero le sole interessate a mandarli alla Camera. I comunelli o le città, in cui ebbero i natali gli uomini dotti, che onorano il luogo natio, occupando un alto posto in uno dei più grandi centri scientifici dello Stato, si fanno, sovente, un dovere di eleggere i loro insigni compaesani a loro rappresentanti alla Camera. Direte voi che la massa di tali elettori, più che i suoi interessi, senta l'influenza della capacità superiore? Ma ciò che va contro i propri interessi, finisce, a lungo andare, coll'essere sopraffatto dal sentimento di questi. La verità è che la massa elettorale comprende la giustizia di un grande principio, al quale i fautori del voto per classi non danno la debita importanza, e cioè che per sentire il dovere di far propri gl'interessi di coloro che si affidano a noi, investendoci del più nobile ufficio che possa conseguirsi in uno Stato libero, basta che noi siamo degli uomini onesti, ma per validamente sostenere quest'interessi occorre sopra tutto essere degli uomini capaci. Non meritano di essere censurati, perciò, quegli elettori, i quali vedono nel professore universitario sufficienti garanzie di onestà e di capacità e non domandano altro. Quando questi due requisiti vi sono, non è necessario chiedere a quale classe si appartenga. Le classi meno fortunate della società hanno visto sostenuta la causa loro da quelli che meno parevano interessati a farlo. Non sono stati forse gli scienziati e i pensatori che hanno dato all'operaio la coscienza dei propri diritti? Non è stato il disinteresse dei capaci che ha parlato, in questo caso, per l'interesse degl'incapaci? Tornando a noi, dunque, diremo che, acciò i grandi centri d'istruzione siano sufficientemente rappresentati alla Camera, il voto per classi non è punto necessario. In Inghilterra le università formano circoscrizioni elettorali a parte; eppure chi oserebbe dire che gl'interessi delle università e della coltura inglese siano più curati in Parlamento di quelli,

puta caso, della coltura e delle università tedesche, le quali non costituiscono punto circoscrizioni speciali?

Passiamo ai centri urbani. E chi può negare che nel nostro Parlamento palpiti fin troppo la vita delle città d'Italia? Che non vi siano rappresentate tutte le professioni, che in esse fioriscono, così com'è possibile che vengano rappresentate in un'assemblea non locale, ma nazionale? Forse le città italiane non mandano alla Camera da uno fino a quattro, a sei, a dieci deputati e anche più? Non è anche soverchio lo zelo dei deputati dei centri urbani per associare il governo alle spese pubbliche della loro città? Che bisogno c'è, dunque, del voto per classi per ottenere ciò che si ottiene, anche senza di esso, in così larga misura?

Non restano, dunque, che le campagne. E qui bisogna tener presenti parecchie circostanze, alle quali soltanto e non alla mancanza del voto per classi si deve che le campagne sembrino, talora, imperfettamente rappresentate. L'elezione importa, come abbiamo visto, un riconoscimento di capacità. Non basta che gli elettori siano congiunti al candidato da comunità d'interessi, occorre anche ch'essi ritengano il candidato capace di rappresentare gl'interessi loro. Col loro voto essi non fanno che riconoscere e proclamare questa sua capacità. Ora, è un fatto innegabile che la capacità delle campagne è assai inferiore a quella delle città. Ecco perchè non deve meravigliare che, spesso, in queste ultime gli elettori di campagna scelgano i rappresentanti degl'interessi loro. Nelle città vivono, di solito, i maggiori possidenti delle campagne; nelle città si trasferiscono quasi tutte le migliori capacità del contado per esercitarvi le professioni, per occuparvi qualche ufficio, per dedicarsi al commercio su più vasta scala. Nei piccoli comuni rurali restano, di solito, gli addetti al lavoro dei campi, i minori possidenti, i piccoli commercianti, i professionisti che hanno più ristretti orizzonti. Ora, se i migliori figli dei campi vivono nei centri urbani, se le mag-

giori capacità del contado si trasferiscono nelle città, non deve parere strano che in queste appunto i rurali scelgano, sovente, i loro deputati, e la rappresentanza degl'interessi loro sembri, perciò, meno colorita di una tinta prettamente locale. Impedire che ciò avvenga sarebbe lo stesso che impedire al castaldo, chè si trovi in lite, di affidare i suoi interessi all'avvocato principe di un gran centro urbano.

E non solo nelle campagne la capacità è minore che nelle città, ma è minore anche la coscienza degl'interessi propri. È più facile, di solito, che gli abitatori di un centro urbano reclamino il livellamento di una strada, la costruzione di una fontana, il traslocamento di una statua o un'opera qualunque di lusso, che gli abitatori di un comunello rurale reclamino il prosciugamento di una palude esalante miasmi omicidi, o la costruzione di un acquedotto, che sostituisca dell'acqua sana a quella carica d'infusori che gonfia loro il gozzo. Parrà strano, ma pure è un fatto verissimo, che la voce degl'interessi delle campagne si fa sentire, di solito, in altri centri che in quelli rurali. Una rappresentanza prettamente campagnuola sarebbe, perciò, la meno adatta a fare gl'interessi delle stesse campagne. Quivi manca l'iniziativa; i miglioramenti e i progressi non vi nascono, ma vi sono, di solito, importati. Ora è il professore di una scuola agraria che inventa un rimedio contro un insetto nocivo ai campi; ora è un ricco proprietario vivente in città, che introduce nei suoi fondi un nuovo genere di coltivazione od una macchina nuova; ora è, diciamolo pure, l'iniziativa del governo che sottrae intere popolazioni alle infezioni palustri, e via dicendo. Spessissimo i contadini vedono apportati rimedi a uno stato di cose, ch'essi credevano normale ed a cui non avrebbero mai pensato di dare il nome di malanno. Le campagne, si può dire, vivono come sotto la tutela delle alte capacità fiorenti nei centri urbani. Se si lasciassero a loro stesse, non

comprenderebbero neanche la millesima parte di quegl'interessi, che fanno comprendere loro le classi elevate della città e, qualche volta, diciamolo pure a loro lode, i partiti politici, che nelle città appunto hanno i loro quartieri generali. A questa minore coscienza degl'interessi propri è perfettamente logico che corrisponda una rappresentanza apparentemente meno diretta. Ma il rimedio a ciò è unicamente nell'educazione progressiva delle popolazioni rurali. Lavorare per distruggere i vincoli, che legano la campagna alla città, sarebbe come pretendere che le classi rurali non possano cercare altrove ciò che difficilmente trovano, almeno per adesso, nel proprio seno, e che si pongano in antagonismo con quegli stessi, che hanno loro sempre, finora, indicata la via da seguire.

Come si cercherebbe, infatti, di ottenere, per mezzo del voto per classi, una fedelissima rappresentanza degl'interessi delle campagne? Che i comuni rurali di un certo numero di abitanti possano e debbano avere un proprio rappresentante, è cosa che nessuno contesta. Basta che gli elettori di ciascun comune raggiungano il quoziente. Che poi essi siano divisi in classi o formino una classe sola, è cosa che non impedisce che il loro deputato sia pur sempre eletto da essi. Si stabiliranno delle categorie di persone, fuori delle quali gli elettori di campagna non possano scegliere i loro rappresentanti? Ma noi abbiamo già veduto quanto ciò sarebbe ingiusto. Escluderete da tali categorie i possidenti di fondi, che vivono in città? Ne escluderete gli economisti e gli scienziati di qualunque genere, che sono tanto benemeriti della prosperità dei campi? Ne escluderete tutte le alte capacità cittadine, costringendo i campi a veder patrocinati i loro interessi solo da capacità inferiori? Se tutto ciò non potrete fare senza sancire, con una disposizione di legge, l'inferiorità permanente della rappresentanza degl'interessi dei comuni rurali nell'assemblea della nazione, è forza riconosciate che, anche

col vostro voto per classi, le elezioni non vi darebbero una rappresentanza diversa da quella che vi danno al presente.

Ma dunque, ci si potrebbe dire a questo punto, secondo voi, la rappresentanza elettiva politica della nazione è costituita nel miglior modo possibile, tanto che ad essa partecipano già tutte le classi meglio che se il voto per classi esistesse? Noi siamo, pur troppo, assai lungi dal credere questo. Riconosciamo anche noi l'esistenza di un male, che non è qui il caso di studiare e che si chiama *parlamentarismo*. Diciamo, però, che il voto per classi non muterebbe la presente condizione di cose.

Ciò posto, il voto per classi non è giustificato neanche dalla tripartizione esposta nella bella ed acuta prosa del Persico.

Sulla famosa partizione napoleonica della massa elettorale in tre classi, dei proprietari, dei dotti e dei commercianti, sarebbe inutile insistere, giacchè l'esame critico di essa è contenuto, qua e là, in quello che abbiamo fatto delle altre classificazioni, sulle quali ci siamo intrattenuti finora.

Recentemente il voto per classi è stato difeso dal Jona (1). Troppo lungo sarebbe confutare tutte le idee espresse nel suo lavoro, le quali, mentre hanno la pretensione di parere molto concrete, peccano, in fondo, di una grande indeterminatezza. L'idea nuova che il Jona mette innanzi, è di costituire classi riconosciute dalla legge, ma di lasciare insieme completa libertà agl'individui di entrare o no a far parte di una classe o di un'associazione qualunque. Ora, costituire una classe senza che vi sian persone *obbligate* a parteciparvi, è lo stesso che correre il pericolo di non aver costituito nulla. Se l'individuo è libero di associarsi a chi vuole, tanto vale che la legge non stabilisca delle classi, ma lasci che queste risultino dal

---

(1) JONA. *Il voto collettivo.* — passim.

libero aggrupparsi degl'individui, proprio come accade col voto individuale.

Ma è tempo di concludere. Un fatto da noi già notato è che le classi vanno, ora, assai più d'accordo che non per l'addietro. Non basta conoscere di quali classi si componga la cittadinanza di uno Stato per poter definire *a priori* gli aggruppamenti d'interessi diversi, che si verificheranno al sorgere di una determinata questione politica. Supponete un'accolta di uomini indipendenti, non signoreggiati da alcun preconcetto e appartenenti a diverse classi. Invitateli a decidere sull'indirizzo politico da dare al paese e voi li vedrete prendere partiti differenti, formando vari gruppi, ciascuno dei quali conterrà, al tempo stesso, individui di classi diverse. Ecco la vera, la libera, la spontanea coalizione degl'interessi. Se costringete ciascuno di quegli individui a non uscire dalla propria classe, voi ponete in ceppi la sua libertà di unirsi a chi gli piace. Certo, quando una questione politica tocchi in ispecie una classe determinata, sarà difficile che tutti i membri di questa non facciano causa comune. Ma, quando voi concedete agli elettori piena libertà di coalizzarsi come vogliono, non impedite punto che si coalizzino secondo gl'interessi di classe; mentre, costringendoli a quest'ultima specie di coalizione soltanto, voi interdite loro, senz'alcuna ragione, tutte le altre. La coalizione, in tal caso, avverrebbe per legge, non per adesione spontanea.

Eppoi le classi tendono a sparire. La stessa divisione del lavoro, che sembra favorirne la differenziazione, le affratella, invece, e le fonde, perchè, quanto più l'uomo rimane atto ad una sola specie di lavoro e, quindi, al soddisfacimento di una sola specie di bisogni, tanto più, per i rimanenti, gli occorre l'aiuto degli altri uomini; d'altro canto, egli stesso, per la sua parte di lavoro, diventa atto a servire un maggior numero di persone.

Si lamenta da taluni che agl'interessi di classe preval-

gano quelli di partito. Ma è perfettamente logico che sia così. Il programma di una classe è sempre unilaterale, perchè non si occupa dell'utile delle altre classi se non in rapporto al proprio; il programma di un partito, invece, è, di sua natura, più, dirò così, universale, in quanto si riferisce, non a una classe sola, ma a tutte. E poi quali sarebbero, in Italia, le classi? Non mancano, certo, società operaie arbitre, si può dire, dell'elezione di uno o più deputati. Ebbene, quale di esse ha un programma serio d'interessi propri alla sua classe e lo segue pertinacemente nelle lotte politiche? Costituitele pure in tanti gruppi staccati; date sanzione legale a quella forma, ch'esse hanno già materialmente assunta; voi non muterete, per questo, il loro programma. I loro voti saranno sempre pel candidato, che verrà ad esse proposto dai loro caporioni; e questi, con o senza il voto per classi, proporranno sempre colui, coll'aiuto del quale potranno maggiormente brigare e farsi valere.

Concluderemo, adunque, colle parole del Boglietti (1), e cioè che « la divisione in *stati* è la forma politica rudimentale dei moderni popoli, ma non è la loro destinazione ultima. Assiderare la nazione entro le anguste cerchie di classi, di ordini e di stati, è commettere un grande anacronismo e disconoscere lo sviluppo ed il progresso delle società ».

V. - Costituzione del corpo elettorale e candidature.

Prima di procedere alle elezioni, occorre fare i quadri di questa nuova specie di milizia, che è il corpo elettorale; occorre, in altri termini, accertare quali sono i cittadini,

---

(1) Boglietti. *La riforma parlamentare in Inghilterra* nella *Nuova Antologia*. Aprile 1867.

che posseggono i requisiti richiesti per l'elettorato, e stenderne un elenco, in base al quale emettere i certificati che danno diritto di votare, distribuire gli elettori in sezioni diverse e controllare, all'uopo, la votazione effettiva col numero di coloro che avevano diritto di prendervi parte. È necessario, perciò, fare apposite liste degli elettori. Queste sono, adunque, come lo stato civile del corpo elettorale.

E qui una prima grave questione si presenta. Per essere iscritto nelle liste si dovrà, in tutti i casi, farne domanda, o lo si potrà essere anche di ufficio?

Le *iscrizioni di ufficio* sono state da taluni aspramente combattute. Esse furono ispirate dal desiderio di diminuire le astensioni e dalla speranza che parecchi di coloro, i quali non curano di far la domanda, si rechino, una volta iscritti, a votare. A noi pare che in questo modo, invece di scuotere l'inerzia, la si fomenti. Gran parte di quelli i quali sanno di esser conosciuti come cittadini capaci all'elettorato, tenendosi sicuri che le autorità li iscriveranno d'ufficio, si astengono dal far la domanda, il che contribuisce a renderli sempre meno affezionati al loro diritto. D'altro canto le iscrizioni d'ufficio, anche quando non vi si mescolino le gare di partito, possono produrre gravi sproporzioni. Se l'autorità incaricata d'iscrivere d'ufficio conoscesse tutti i cittadini capaci, sarebbe, fino a un certo punto, giusto che li iscrivesse senz'altro. Ma quanti capaci, spesso i migliori, non restano ad essa ignoti, specie nei grandi centri urbani? Ora, perchè dall'ignoranza o dalla scienza dell'autorità deve dipendere l'iscrizione di Tizio e la non iscrizione di Sempronio, e tutto un maggiore o minore ingrossamento della falange elettorale, il quale potrebbe dare a un partito una prevalenza, che non avrebbe avuta, se le iscrizioni di ufficio fossero state in numero uguale per entrambi i partiti? Dal momento che questa parità di trattamento è impossibile ad aversi, non è meglio sopprimere affatto le iscrizioni d'ufficio? In che i poltroni

dell'un partito sono diversi da quello dell'altro? Forse nel fatto che l'autorità i primi conosce e i secondi no? Coloro che non hanno fatta la domanda, si trovano tutti nella medesima condizione, e giustizia vuole che siano tutti trattati al modo istesso. Dirò di più: l'inerzia di una persona poco nota può trovare delle attenuanti, ma l'inerzia di una persona, la cui capacità è nota, non merita scusa alcuna. Più la capacità di un cittadino è notoria, e più egli dovrebbe essere aspramente trattato, anche perchè maggiore è il cattivo esempio, ch'egli dà, e l'influenza, che la trascuraggine sua esercita sugli altri.

Eppoi quale serio vantaggio producono le iscrizioni di ufficio? L'elettore, che non fece la domanda, se, il giorno dell'elezione, non avrà maggiore interesse a votare che non ne avesse a farsi iscrivere, o non voterà affatto o voterà così languidamente che proprio non si comprenderebbe perchè la comunità dovesse mostrare di tener tanto al suo voto. Al contrario, se, al momento dell'elezione, egli avesse interesse a votare, il non essere iscritto nelle liste gli farebbe comprendere l'importanza del diritto da lui così biasimevolmente trascurato e gli servirebbe di lezione per un'altra volta.

« Una legge da farsi per il popolo italiano — scrisse il Genala (1) — deve tener conto del carattere e delle abitudini di esso. L'assoluto divieto proposto dal governo (*divieto delle iscrizioni di ufficio*) potrebbe produrre gravi inconvenienti. I cittadini, che sono assenti dal comune o dallo Stato, o ammalati, o preoccupati delle faccende loro, la grande folla dei poco solleciti, di quei che schivano le gare e le agitazioni, dei ritardatari, non chiederà, o non chiederà in tempo, e tutti resteranno esclusi dalle liste, mentre gli altri cittadini arrolati e spinti dai partiti più

---

(1) Genala. *Relazione sul disegno di legge del ministro dell'interno Nicotera, presentato alla Camera il 25 novembre 1891.*

organizzati e più vivaci nelle lotte, prenderanno posto nelle liste, e questo è bene, ma vi otterranno anche il sopravvento, e questo può essere un male. »

Se ciò che il Genala dice dei cittadini che, malati, assenti o preoccupati delle faccende loro, trascurano di farsi iscrivere, fosse una buona ragione, dovrebbe anche tenersene conto quando non si tratta di semplicemente farsi iscrivere, ma di recarsi addirittura a votare, tanto più che l'intervallo di tempo concesso per recarsi alle urne è incomparabilmente minore di quello che si concede per farsi iscrivere, e non si tratta, poi, del semplice acquisto della potenzialità di usare del suffragio, ma dell'uso effettivo di questo diritto. Dovrebbe, perciò, ammettersi il voto per procura. Ora, se l'argomento addotto dal Genala non ha quasi nessun valore, per ragioni pratiche, in un caso così decisivo, può benissimo, per ragioni dello stesso genere, non aver valore neanche nel caso delle iscrizioni di ufficio. E, per vero, quali grandi affari può dirsi sul serio che impediscano a un cittadino, per settimane e mesi interi, di chiedere l'iscrizione nelle liste? Nella maggior parte dei casi basta mandare alcuni documenti, anzi è proprio questo il caso di coloro che sogliono essere iscritti di ufficio. Questi tali sono tutti di capacità nota, e però facile deve riuscir loro provare la propria capacità. Se non chieggono l'iscrizione, può, quasi senza tema di errare, affermarsi che non la chiedono per trascuraggine e per poltroneria. Nè comprendiamo che cosa voglia intendere il Genala, quando parla di cittadini, che non si fanno iscrivere perchè schivano le gare e le agitazioni. A più forte ragione costoro non si recheranno neanche a votare, poichè nel giorno delle elezioni specialmente fervono le agitazioni e le gare. E poi, che pericolo di gare c'è a chiedere di essere iscritto nelle liste elettorali? Forse che, presentando la domanda, si ha l'obbligo di manifestare le proprie opinioni politiche e dichiarare a quale partito si è ascritti?

E neanche ci sembra decisiva l'altra ragione addotta dallo stesso Genala, e cioè che, abolendo le iscrizioni di ufficio, otterrebbero il sopravvento nelle elezioni gli elettori spinti dai partiti più organizzati e più vivaci nelle lotte. Sarebbe puerile sperare che la languidezza degli elettori iscritti d'ufficio potesse servire a decidere della vittoria in una elezione e a controbilanciare l'operosità pugnace degli elettori più infiammati. La vittoria sarà sempre di chi si darà più da fare. *Amat victoria curam*, diceva il poeta Catullo. L'indolenza non ha mai deciso di una contesa, e gl'iscritti di ufficio rappresentano appunto l'indolenza e la poltroneria.

E badate, che fin qui noi abbiamo supposto che le iscrizioni di ufficio vengano eseguite in perfetta buona fede. Spessissimo, invece, non avviene punto così. Il meno peggio che possa accadere, è che l'autorità incaricata delle iscrizioni di ufficio si ricordi della notoria capacità degli amici e finga di dimenticare quella dei nemici. Ma la pratica ha dimostrato ancora che le iscrizioni di ufficio han dato, in molti casi, origini ad arbitrii senza fine: arbitrii che l'obbligo fatto all'autorità competente di non iscrivere se non su documenti giustificativi, riesce solo in piccolissima parte ad eliminare. Ed è appunto per gli arbitrii, di cui sono origine le iscrizioni di ufficio, che noi le vorremmo abolite, tanto più che, come abbiam visto, i benefici effetti di esse sono molto problematici.

Quando gli elettori non s'iscrivessero che dietro domande fatte e documenti presentati, ciascun vede che l'iscrizione poggerebbe sopra un fondamento più serio, più giusto e più vero. Nè si dica che non si può obbligare il cittadino a domandare un diritto, il quale gli spetta senz'altro, data la capacità sua all'elettorato. Non si limita punto il diritto dei cittadini, quando per concederlo ad essi non si pone altra condizione se non ch'essi lo domandino. Le autorità non hanno l'obbligo di conoscere la capacità individuale

di ciascuno. Dare le prove di questa spetta ai singoli capaci, i quali non possono pretendere, solo perchè noti all'autorità, che, per riconoscere alla loro indolenza un diritto, all'uso del quale mostrano di tenere così poco, se ne conferisca all'autorità un altro, di cui facilissimo, pur troppo, riesce l'abuso!

Ma come si compileranno le liste?

La natura stessa e l'estensione del lavoro richiedono che questo sia territorialmente diviso. Stabilire delle partizioni territoriali apposite per la compilazione delle liste sarebbe opera superflua. La partizione già esistente dello Stato in comuni serve abbastanza bene allo scopo.

Ora, dinanzi a quale autorità bisognerà presentare le domande d'iscrizione, perchè le esamini e iscriva nelle liste elettorali i cittadini, che, in base ai documenti presentati, riconosca avervi diritto? Si delegheranno all'uopo appositi impiegati dello Stato? Ma, allora, le liste potrebbero essere sospettate di partigianeria governativa. Si creeranno apposite commissioni elettive, magari col sistema del quoziente? Ma chi potrà prender parte all'elezione, se scopo della commissione è appunto di formare l'elenco del corpo elettorale, cioè di coloro che soli avrebbero il diritto di concorrere ad eleggerla? La proposta di starsene alle liste dell'anno precedente per determinare quali cittadini possano partecipare all'elezione della commissione incaricata di formare le liste nuove, potrebb'essere fonte di brogli e di sostituzioni non poche.

D'altra parte, bisogna riconoscerlo, un potere locale, alla natura stessa del quale possa proprio dirsi inerente la funzione di compilare le liste, non esiste tra le diverse autorità costituite dai comuni. Senonchè lo Stato ha il diritto di valersi di queste in tutte quelle operazioni, mercè le quali esse possano, entro i limiti del territorio comunale, cooperare al vantaggio generale della nazione. L'autorità elettiva comunale è sembrata la meglio adatta, perciò,

alla compilazione delle liste. Essa si trova in un rapporto immediato cogli elettori del comune, e la natura stessa delle altre sue funzioni contribuisce a facilitarle il disimpegno di questa.

Presso di noi la formazione delle liste è affidata ad una commissione comunale composta del sindaco, che la presiede, e di quattro commissari nei comuni, il cui Consiglio ha da 15 a 30 membri, e di sei negli altri. I commissari sono scelti dal Consiglio comunale, dentro o fuori di esso, purchè tra gli elettori del comune, nella sessione straordinaria di autunno. Ciascun consigliere ha un sol voto, e non meno di tre voti occorrono per essere eletto commissario. Con votaziome separata si eleggono quattro commissari supplenti per ciascun comune, destinati a prendere il posto degli effettivi, quando questi manchino. Tanto i commissari supplenti che gli effettivi sono eletti per due anni e non possono essere riconfermati pel susseguente biennio. La commissione è assistita dal segretario comunale, che non ha voto deliberativo, ma può motivare il suo parere sopra ogni deliberazione o proposta.

Questa commissione esamina le domande d'iscrizione e iscrive anche di ufficio. In questo caso, però, occorre che essa abbia documenti bastevoli a comprovare la capacità dell'iscritto, e si deve anche indicare il nome del commissario, che ne ha proposta l'iscrizione. La commissione, poi, forma tre elenchi: uno degl'iscritti; uno dei cancellati per morte, o rinuncia al domicilio politico, o perdita dei requisiti richiesti per essere elettore; un terzo di coloro, di cui non furono accolte le domande d'iscrizione, coll'indicazione dei motivi del rifiuto. Questi tre elenchi servono, sopra tutto, a facilitare il controllo degli atti della commissione. È anche stabilito che le cancellazioni siano sempre fatte in base a sentenze passate in giudicato o ad altri documenti, tanto se si effettuino dietro domanda o reclamo che se vengano eseguite di ufficio. Le operazioni della

commissione, infine, debbono essere compiute da non meno di tre membri nei comuni dov'è composta di cinque, e da non meno di cinque negli altri.

Dalla commissione del comune si reclama alla commissione elettorale della provincia. Questa è composta del presidente del Tribunale sedente nel capoluogo della provincia, o che ha giurisdizione su di esso, di un consigliere di Prefettura scelto dal Prefetto e di tre membri elettivi nominati dal Consiglio provinciale tra gli elettori della provincia, che non siano deputati, sindaci dei comuni della provincia, impiegati civili o militari in attività, o impiegati della provincia, dei comuni, delle opere pie. Per la nomina di questi commissari, ciascun consigliere provinciale ha un sol voto e si proclamano eletti i tre cittadini, che non abbiano ottenuto meno di cinque voti. Questi membri elettivi durano in carica un biennio e non sono rieleggibili pel biennio seguente. Si scelgono, allo stesso modo degli effettivi, due commissari supplenti. La commissione è presieduta dal presidente del Tribunale o dal giudice che ne fa le veci. Senza voto deliberativo, ma con facoltà di prendere preventiva cognizione dei documenti e delle liste, assiste alle sedute della commissione un rappresentante del Pubblico Ministero, il quale contro le deliberazioni della commissione ha diritto di ricorrere, entro dieci giorni, in Corte di appello, e di procedere in linea penale contro le irregolarità delle operazioni. La commissione provinciale decreta la definitiva approvazione degli elenchi. Dalla commissione provinciale è ammesso ricorso alla Corte di appello, quindi alla Cassazione.

Questa legge segna, ci pare, un grande progresso sulle precedenti, specie per l'esclusione del Prefetto dalla commissione provinciale e per la presidenza di essa accordata al rappresentante dell'ordine giudiziario. In Austria e Germania, invece, è l'autorità governativa che rivede definitivamente le liste. Nell'Inghilterra queste sono compilate dagli

ispettori dei poveri, dai quali si ricorre ai *revising barristers*, avvocati nominati dal supremo potere giudiziario; e da questi alla Corte delle cause comuni.

Per evitare che un cittadino sia iscritto, contemporaneamente, in liste diverse, si è reso necessario il cosidetto *domicilio politico*, che si presume nello stesso luogo del domicilio civile e che può dall'elettore esser trasferito da uno in altro luogo, date certe condizioni intese a impedire i subitanei trapassi di elettori da un collegio all'altro. Per verità noi non ce la sentiremmo d'impedire a un elettore, anche pochi giorni prima delle elezioni, quando ciò non rischiasse di produrre delle complicazioni, di trasferire il suo domicilio politico da un luogo a un altro. È perfettamente naturale ch'egli vada dove più gli conviene e dove più ai candidati da lui preferiti sorride la vittoria. Se, sia pure alla vigilia delle elezioni, egli non trova ad accordarsi cogli elettori del suo collegio, perchè impedire che si accordi con quelli di un collegio diverso? Al trasferimento del domicilio politico, adunque, noi crediamo non possano pôrsi altre condizioni se non quelle strettamente necessarie per impedire le complicazioni ed i brogli. Pel resto dovrebbe lasciarsi all'elettore la più ampia libertà. Detto della costituzione del corpo elettorale mercè le liste, passiamo alla costituzione delle candidature.

Per ciò che riguarda la presentazione delle candidature, occorre toccare la questione, veramente non molto importante, della *postulazione*, come la chiama il suo grande campione, il Romagnosi (1). Aristotele avea scritto essere male che i cittadini sollecitino le pubbliche magistrature, perchè le sollecitazioni provengono dall'ambizione e dall'avarizia (2), ma il Romagnosi combattè a ragione l'opinione dello Stagirita. Molti delitti, egli disse, nascono dall'amore:

---

(1) Romagnosi. *Scienza delle costituzioni*. Parte I. Cap. VII.
(2) Aristotele. *Politica*. Lib. II. Cap. III.

si proibiranno, per questo, i matrimoni? Aspirare a servir lo Stato, fosse anche per desiderio di onori, non è un male. È un male, invece, valersi degl'intrighi per conseguire le pubbliche cariche. Sono gl'intrighi, dunque, che bisogna combattere, non le nobili aspirazioni. Chi non desidera un ufficio, ne adempirà, quando gli venga conferito, con molta remissione d'animo i doveri. È bene, adunque, che gli uffici pubblici siano domandati, cioè che vi sia la postulazione.

Per ciò che riguarda l'ufficio di deputato, la questione ha un'assai scarsa importanza. Nessuno, si può dire, si è mai trovato eletto senz'averlo chiesto, quando non si vogliano considerare come candidature non poste quelle che si fanno presentare da altri per affettare indifferenza o per prepararsi, in caso di sconfitta, una scusa. E anche ciò, del resto, avviene molto di rado. Che se davvero si desse il caso che fosse eletto un cittadino, il quale non avesse punto chiesto l'ufficio di deputato, la dimostrazione spontanea e non sollecitata degli elettori in suo favore ci parrebbe, per sè sola, tale un indizio della bontà della scelta che noi non oseremmo, quando l'eletto accettasse il mandato, ritenere nulla l'elezione. Se è vero che quei che hanno mostrato di non desiderare un ufficio, lo adempiono, di solito, male, è anche vero che quei che lo desiderano, lo fanno, sovente, per tutt'altre ragioni che per adempierlo bene. D'altra parte, l'ufficio di rappresentante della nazione può non interessarci prima che ci venga conferito, ma una volta eletto, fosse anche senz'averlo chiesto, è difficile che il cittadino, il quale accetta, non s'interessi ed appassioni all'ufficio suo, tanto più che, se non vi si volesse interessare, gli basterebbe non accettarlo. Ecco perchè la postulazione, nel caso nostro, non potrà mai costituire un dovere. Le candidature ufficiali, anche col collegio unico, non saranno che un mezzo per facilitare agli elettori la scelta e dare diffusione al nome del candidato, ma sarebbe ingiusto non proclamare eletto chi raggiunse il necessario

numero di voti, sol perchè non pose ufficialmente la sua candidatura, quando egli dimostrò, anzi, in tal modo, di non aver bisogno di *réclame* per vincere.

VI. - Procedimento della votazione.

Perchè il corpo elettorale si raduni nei Comizi è necessario che sia convocato. Il diritto di convocazione spetterà, naturalmente, al capo dello Stato. Egli rappresenta l'unità della nazione e, quando questa dev'esser chiamata tutta quanta a raccolta da una voce sola, è naturale che questa voce sia quella di colui che a tutti sovrasta e che rappresenta il principio motore della vita nazionale.

Però a un così vasto appello la risposta della nazione non può essere immediata. È giusto che passi un certo tempo tra la convocazione e il giorno della votazione. Questo intervallo, secondo la legge nostra, è di quindici giorni e, in pratica, è sempre parso proporzionato alle esigenze del corpo elettorale.

Ma in quale luogo gli elettori saranno convocati? Noi abbiamo mostrate le ingiustizie della ripartizione del territorio dello Stato in Collegi; ma, in questo caso, si tratta di un'altra questione, cioè dello stabilire diversi luoghi di votazione, non potendo gli elettori votare tutti nel luogo medesimo.

Regole assolute non possono, in proposito, formularsi: bisogna adattarsi alle esigenze dei diversi luoghi.

Alcuni vorrebbero che le sezioni elettorali fossero tante quanti sono i Comuni. Ma i Comuni, specie da noi, sono di proporzioni assai diverse tra loro. È un Comune la città popolosa di mezzo milione di abitanti, è un Comune il casale inerpicato sopra un greppo di monte. La necessità di far partecipare alle elezioni quanti più elettori è

possibile, consiglierebbe il maggiore sminuzzamento delle sezioni elettorali. Ma, d'altra parte, colle sezioni troppo piccole, non solo il controllo del pubblico si riduce quasi a nulla, ma, quando l'ufficio dovesse comporsi elettivamente, sarebbe più difficile, tra i pochi votanti, scegliere un seggio che desse sufficienti garanzie di capacità. Eppoi si ha il dovere di semplicare, per quanto è possibile, la votazione, e di non sminuzzarla per modo da dar ragion di dire che, in alcuni luoghi, la si fa addirittura in famiglia. Oltre a ciò, quel concentramento, che le elezioni producono, se, quando sia troppo esagerato, nuoce assaissimo, perchè allontana troppo gli elettori dal loro centro di vita e svoglia dall'esercizio del suffragio quelli che per età, malattia, affari ed altre ragioni non si possono agevolmente muovere, giova non poco, dall'altro canto, quando non sia eccessivo, perchè avvicina gli elettori fra loro, chiama gli abitanti dei casali segregati, quasi, dal vivere civile, in un centro più popoloso, e favorisce lo scambio delle idee.

Il Balbo (1) si preoccupava tanto delle astensioni imposte agli elettori dall'impossibilità di troppo allontanarsi dal luogo della loro residenza, da desiderare che l'urna fosse portata, potendo, alla porta degli elettori. Ma il voto non è un obolo che debba andarsi accattando di porta in porta. Esso è un diritto, e del suo esercizio debbono preoccuparsi, più di tutti, coloro cui esso appartiene. Se le condizioni topografiche di un villaggio, di un casale, di un comunello qualunque sono tali che gli abitanti di esso non potrebbero, senza gravi difficoltà, recarsi a votare in un vicino centro più popoloso, è giusto che se ne faccia una sezione a parte, quand'anche non si tratti di un numero rilevante di elettori. Facilitare agli elettori in tutti i modi l'esercizio del suffragio è una cosa, fomentarne la poltroneria è un'altra. Eppoi come esercitare il pubblico

---

(1) BALBO. *Della monarchia rappresentativa in Italia.* Lib. II. Cap. IV.

controllo su votazioni fatte con un'urna peregrinante di porta in porta?

Concludendo, diremo che il Comune può, secondo i casi, essere una circoscrizione troppo angusta o troppo ampia per poter farne una sezione elettorale. È troppo largo, quando si tratta di città popolose, dove una sezione sola produrrebbe un agglomeramento eccessivo; è troppo angusto, quando si tratta di poche case aggruppate insieme. Bisogna, però, non attenersi al solo criterio della popolazione, ma tener conto ancora della maggiore o minore facilità di comunicazione tra un luogo e l'altro.

Diviso il corpo elettorale in sezioni, è necessario costituire in ciascuna di queste un ufficio che regoli la votazione.

Varî sistemi furono proposti. Oramai è scartato universalmente quello di affidare l'ufficio o seggio, che dir si voglia, a commissari governativi. Una votazione presieduta da appositi commissari del governo o da funzionari governativi dell'amministrazione locale avrebbe tutta l'aria d'esser fatta per comodo e vantaggio degli uomini che sono al potere.

Si propose ancora di far risultare il seggio da una elezione. Alcuni vorrebbero che questa fosse affidata al Consiglio comunale; ma occorrerebbe perciò, come ben fu notato, una convocazione straordinaria del Consiglio, e l'elezione dei componenti l'ufficio dovrebb'essere fatta almeno un giorno prima, per modo che si avrebbe tempo di subornare e raggirare gli eletti. D'altra parte lo stesso Consiglio comunale potrebbe, nella sua scelta, subire delle influenze politiche. Non mancarono, perciò, scrittori i quali proposero che i membri del seggio si nominassero con estrazioni a sorte; ma se questo metodo sottrae la scelta alle influenze partigiane, non offre alcuna garanzia che i favoriti dalla sorte non siano i peggiori, e tutti o quasi tutti di un medesimo partito. I più si lasciarono sedurre

dall'esempio inglese di far entrare nel seggio i rappresentanti dei candidati. Ma, osservò il Genala (1), questo sistema suppone la preventiva presentazione e la proclamazione ufficiale delle candidature nei vari collegi, le quali non sono in uso presso di noi. Lo stesso citato scrittore aggiungeva, che nei paesi in cui si ammettono a far parte del seggio i rappresentanti dei candidati, le operazioni elettorali non si compiono in pubblico; da noi, invece, a causa della pubblicità, non ci è bisogno di testimoni del candidato, dal momento che ogni elettore è un testimonio.

E, difatti, chi ben esamini la cosa, non può riconoscere ai candidati e al corpo elettorale altro diritto che di vigilare l'andamento della votazione e dello scrutinio. Ora, per ottener questo, basta la pubblicità. Quando ai partiti si concede piena libertà di controllare le operazioni elettorali, a che chiamarli a far parte del seggio? O si vuole che i rappresentanti dei candidati facciano da semplici testimoni, e allora, come abbiamo già visto, è inutile farli entrare nel seggio; o si vuole ch'essi disimpegnino una qualunque delle funzioni del seggio, e allora si affidano funzioni, che richiedono imparzialità, a persone naturalmente parziali. Nè si dica che gli scrutatori dei partiti diversi si controllerebbero a vicenda. Prima di tutto non è certo che tutti i partiti riuscirebbero ad essere rappresentati nella composizione dell'ufficio; eppoi potrebbe benissimo accadere quello che narra Fedro di una vecchia e di una giovane, innamorate entrambe di un uomo di mezza età, alle quali essendo stato detto che se quell'uomo avesse più capelli neri apparterrebbe alla giovane e, se più capelli bianchi, alla vecchia, ne accadde che l'una e l'altra si dettero a contare i capelli del poveromo e, nel contare, l'una strappava i bianchi e l'altra i neri, sicchè, dopo

(1) Genala. *Rel. cit.*

poco, quel malcapitato si trovò colla zucca pelata! I partiti debbono, bensì, poter controllare le operazioni dell'ufficio elettorale, ma debbono anche restare estranei ad esse. Ciò riuscirà ostico a parecchi, ma noi crediamo che ne guadagnerebbe non poco la sincerità delle elezioni.

E nemmeno sapremmo mostrarci entusiasti della partecipazione all'ufficio dei membri dei corpi elettivi locali. Questi sono anch'essi, di solito, affiliati a un partito; spessissimo, anzi, ne sono i condottieri, specie in Italia, dove l'amministrazione si confonde sovente così miserevolmente colla politica.

Se, dunque, la sincerità delle operazioni del seggio non deve aspettarsi dal controllo vicendevole d'individui parziali, ma dall'imparzialità d'individui disinteressati, sottoposta al controllo degli interessati, è forza concluderne che il solo corpo, il quale presenti, nel caso nostro, sufficienti garanzie d'imparzialità, è quello della magistratura. I pubblicisti sono, si può dire, concordi nell'affermarlo. Ma quelli dei membri di questo corpo, che dovrebbero esser chiamati a far parte dei seggi, sono in numero insufficiente alle esigenze elettorali. Nello stato presente delle cose, tuttavia, almeno la presidenza dell'ufficio dovrebb'essere affidata a un membro autorevole dell'ordine giudiziario, quand'anche le elezioni non potessero esser fatte tutte nel medesimo giorno.

La nostra legge distingue il seggio *provvisorio* dal *definitivo*. Il primo è presieduto da un magistrato o, nei comuni che non sono capoluogo di mandamento, dal sindaco oppure da un assessore o consigliere comunale per ordine di anzianità. Che se il Consiglio comunale è sciolto, presiede il conciliatore o un altro cittadino da lui precedentemente designato fra gli eleggibili a consigliere. Fanno da scrutinatori provvisori due consiglieri comunali estratti a sorte dalla Giunta municipale il giorno precedente a quello delle elezioni e i due più giovani degli elettori

presenti. L'ufficio provvisorio sceglie fra gli elettori il segretario, che ha semplice voto consultivo. Il seggio provvisorio nomina il definitivo, eletto col sistema del voto limitato dagli elettori presenti, purchè non siano meno di venti, e composto di cinque elettori, cioè di un presidente e di quattro scrutinatori. Presidente è quello che ottenne il maggior numero di voti. Questo ufficio si nomina un segretario fra gli elettori presenti con quest'ordine di preferenza: notai, cancellieri e vice-cancellieri di pretura, segretari e vice-segretari comunali, altri elettori. Se per le dieci antimeridiane non sono cominciate le operazioni per comporre il seggio definitivo e non si trovano presenti almeno venti elettori per incominciarle, il seggio provvisorio diventa definitivo. Esso deve, però, nominarsi un segretario colle stesse norme stabilite pel seggio definitivo. Quest'ordinamento è, per vero dire, molto incompleto e difettoso, sopra tutto per il numero doppio di seggi, di cui richiede la composizione.

Detto della composizione dell'ufficio, passiamo alla votazione vera e propria. E qui una prima questione ci si presenta: il voto sarà pubblico o segreto?

È nota la severità, con cui Cicerone (1) giudicò le leggi tabellarie. Esse furono, come si sa, quattro: la Gabinia, così detta dal tribuno Quinto Gabinio, che, nell'anno 615 di Roma, propose il voto segreto per la creazione dei magistrati; la Cassia, di cui fu autore il tribuno Cassio Longino, che, l'anno 617, introdusse il voto segreto nei giudizi del popolo, salvo pel crimine di perduellione; la Carboniana o Papiria dell'altro tribuno Papirio Carbone, il quale, nel 623, introduceva le tabelle nella votazione delle leggi; e la Celia, rogata dal tribuno Celio Caldo, che, nell'anno 646, estese il voto segreto anche ai giudizi di perduellione. Cicerone, come dicevo, le censurò

(1) CICERONE. *De legibus.* Lib. III. § XV-XVII.

aspramente tutte e quattro, proclamando il principio: *suffragia optimatibus nota, plebi libera sunto.*

Ma un uomo, non certo sospetto d'idee antidemocratiche, Gian Giacomo Rousseau (1), ebbe ad osservare, che non già alle leggi sul voto segreto si deve, come pretende Cicerone, la rovina della Repubblica romana, ma al non essersi fatte parecchie leggi di tal genere. Il voto pubblico, notava il filosofo ginevrino, giova finchè i cittadini han vergogna di votare pubblicamente per un cattivo candidato o per una cattiva legge; ma, quando questa vergogna non c'è più, non giova a nulla. *Comme le régime des gens sains n'est pas propre aux malades* — così scriveva il Rousseau — *il ne faut pas vouloir gouverner un peuple corrompu par les mêmes lois, qui conviennent à un bon peuple.*

In tempi più vicini a noi sostenne il voto pubblico G. Stuart Mill (2). Prima di tutto, egli disse, quando il voto è pubblico, l'elettore comprende ch'esso non è un diritto che gli si concede per suo esclusivo vantaggio, ma un pubblico carico, tanto vero che si vuole ch'egli ne renda conto al pubblico. È noto che il Bright e la sua scuola sostenevano essere il suffragio, non un carico, ma un diritto. Se così fosse, risponde a costoro il Mill, cioè se il voto appartenesse al votante per conto proprio, egli potrebbe anche venderlo. Il Mill ha ragione; però, osserviamo noi, è appunto per rendere meno facile la vendita del suffragio che questo si vuole segreto.

L'Orlando (3), colla sua solita acutezza, notò che il Mill esagera molto l'influenza del pubblico controllo sul voto pubblicamente dato. « Se togli il caso — così l'Orlando scrive — di un voto notoriamente e spudoratamente com-

---

(1) Rousseau. *Du contrat social.* Lib. iv. Cap. iv.
(2) Stuart Mill. Op. cit. Cap. x.
(3) Orlando. *Riforma elettorale.* Appendice. ii.

prato, si può affermare che la stima pubblica goduta da un cittadino non sarà affatto diminuita se egli voterà per il candidato X o per il candidato Y. Il dire che le moltitudini voteranno in modo disonesto e basso molto più volentieri se il voto è segreto anzichè se il voto è pubblico, suppone in questa così detta *opinione pubblica* un rigorismo morale nei suoi giudizii, che essa non ha. Tuttodì noi vediamo dalla grandissima maggioranza degli uomini tollerati, scusati, starei per dire blanditi ed incoraggiati dei vizi ben più gravi che votare con maggiore o minore coscienza e scrupolosità. » E, poco appresso, parlando del coraggio civile che si crede aver diritto di pretendere dal votante, aggiunge: « Lasciamo stare le grandi parole di coraggio civile, di fermezza e simili. Non è poltroneria nè codardia cercare di evitare i mali, quando si può onestamente. Secondo noi, date le condizioni attuali della società, il segreto del voto è cosa giustificabile e desiderabile. »

Il voto segreto, insiste il Mill, fomenta l'immoralità di chi vanta d'aver votato per uno, mentre ha votato per un altro. Non è meglio che l'elettore finga di votare contro le proprie convinzioni, ma poi, in segreto, abbia il modo di seguirle liberamente, anzichè sia costretto dal voto pubblico, non a fingere soltanto, ma a votare realmente contro coscienza?

Troppo ottimista ci sembra il Mill, quando, sempre per sostenere il voto segreto, afferma che l'abitudine di coartare i suffragi scema ogni giorno più. Noi desidereremmo davvero che a quest'affermazione corrispondessero i fatti.

Per ciò che riguarda, poi, la pretesa efficacia del pubblico controllo, al già detto dall'Orlando aggiungeremo, che oggi si è fatta della morale politica una cosa a parte dalla morale comune, ed uomini, anche d'illibatissima fama, non si fanno scrupolo di dare il loro voto ai peggiori. « È la disciplina di partito », essi dicono. E a tutti pare

che dicano cosa naturalissima. Costoro — e sono, ripeto, uomini dabbene — voterebbero colla stessa libertà anche in pubblico. Ciò è tanto vero che, malgrado il voto segreto, è difficile che non si sappia, anche al dì d'oggi, chi ha votato per un candidato e chi per un altro; i partiti, bisogna riconoscerlo, sogliono combattere a visiera levata. Ecco perchè la segretezza del voto poco toglie, in fondo, alla pubblicità. Quello che toglie, è che si abbia la certezza intorno al voto di coloro di cui i sopraffattori e i corruttori vorrebbero essere certi. Di qui tutti quei segni convenzionali, con cui i corrotti si obbligano a far conoscere il proprio voto. Ora questi sforzi per mostrare, anche col voto segreto, di essere stati fedeli alla consegna, non sono la miglior prova che il voto pubblico non favorirebbe certo l'indipendenza del suffragio? Se sono i corrotti che si sforzano d'infrangere il segreto, non si ha perciò appunto il dovere di mantenerlo?

Fu anche notato, che il voto segreto dispensa dal chiedere al votante condizioni troppo alte d'indipendenza. Gl'impiegati dello Stato si sottraggono così al controllo di un ministero poco scrupoloso; gli ecclesiastici, i contadini, i mezzadri, tutti coloro che si trovano in uno stato di dipendenza da altri, sfuggono al controllo di questi; la segretezza del voto li libera da tutte le influenze esteriori. Di più le minoranze che, votando in pubblico, dovrebbero assai spesso affrontare le derisioni, sono, in certo modo, al coperto da queste; e gli uomini dabbene, ma pusillanimi, che si asterrebbero dal votare, se il voto fosse pubblico, si recano volentieri alle urne quando esso è segreto. Così la segretezza diminuisce le astensioni.

Gli è per tutte queste ragioni che il voto segreto è, si può dire, generalmente in uso presso gli Stati civili. L'Inghilterra stessa ha dovuto sostituirlo al pubblico col *ballot act* del 6 agosto 1872. Sostenitori della segretezza del voto furono, in quel paese, O'Connel, Grote e l'eloquen-

tissimo Bright. Questi affermò che, quanto più il suffragio è largo, più è necessario che sia segreto, perchè maggiore è il numero delle persone di umile condizione *(residuum)* chiamate a goderne, le quali potrebbero, perciò, facilmente subire delle pressioni. E ciò spiega perchè il voto pubblico sia stato, di solito, sostenuto dai conservatori e dai ricchi, e il voto segreto dal partito liberale, e perchè la necessità della segretezza del voto sia cresciuta in ragion diretta dell'allargamento del suffragio.

Ci sono alcuni, poi, i quali vorrebbero che, pur ammettendosi il voto segreto, non lo si dichiarasse obbligatorio. Il Sonnino è tanto innamorato del voto segreto non obbligatorio da proporre che alle elezioni suppletorie piglino parte solo quegli elettori che nella votazione generale firmarono le schede assegnate al deputato cessante, e ciò in premio al loro coraggio civile (1). Ma se il voto segreto non fosse obbligatorio, i corruttori imporrebbero al corrotto di votare apertamente così come oggi gl'impongono di farsi conoscere col diverso modo di redigere la scheda. In questa guisa tutti i vantaggi della segretezza del voto sfumano. Quando il voto segreto non fosse obbligatorio, non si sarebbe padroni di votare segretamente se non a patto di mostrare che si ha interesse a nascondere il proprio suffragio, il che avvilisce e disonora. Chi volete, perciò, che usi del voto segreto, quando il suo suffragio potrebbe anche essere pubblico? Chi volete che si esponga alle malignazioni generali? Il voto segreto, allora, sarebbe il rifugio dei peggiori e tutti vi annetterebbero come una nota disonorante. Ecco perchè esso ha da essere obbligatorio o non ha da essere affatto.

Ammessa, dunque, la segretezza obbligatoria del voto, un'altra questione resta a risolvere. Sarà necessario che l'elettore si rechi personalmente a votare?

---

(1) SONNINO. Op. cit.

Il Rosmini (1) patrocinò il voto per iscritto o per procura. A lui pareva ingiusto che gli assenti, gl'infermi, i vecchi e tutti coloro che fossero impediti dal recarsi personalmente al comizio, dovessero rimanere privi dell'esercizio del loro diritto. Ma non è un'ingiustizia ciò che viene imposto dalla necessità delle cose. Ora, come abbiamo già visto, per l'indipendenza e la sincerità del suffragio è appunto una necessità che il voto sia segreto. Quando si potesse mandarlo per posta o per mezzo di un'altra persona, il corruttore o il sopraffattore potrebbe consumar meglio l'opera sua e avere in propria mano la scheda firmata, la quale lo assicurerebbe dell'impossibilità che il corrotto o la vittima gli venga meno. Si può immaginare quello che accadrebbe, se si ammettesse il voto per procura. Ai comizi non comparirebbero che poche persone, i maneggioni dei partiti, carichi di un grosso bagaglio di schede. Si dirà che verrebbero sempre stabilite delle condizioni, date le quali solamente sarebbe permesso il voto per procura; ma fingere una malattia o un impedimento qualunque non è punto difficile. In Inghilterra, quando ancora era in uso il suffragio pubblico, il Salisbury propose il voto mandato per iscritto. Ma il Grey, il Kimberley ed altri lo combatterono, affermando ch'esso rende facilissime le intimidazioni e le falsificazioni. Il Bright, poi, spiegò, non senza un po' di malignità, la ragione per cui i conservatori inglesi desideravano tanto questa specie di voto, e cioè perchè, grazie ad esso, i proprietari avrebbero potuto votare in tanti collegi, in quanti avevano proprietà sufficienti per esservi elettori.

L'elettore adunque deve recarsi a votare personalmente e il suo voto dev'essere segreto.

Comparendo a votare, è necessario ch'egli presenti un certificato d'identificazione. Ed anche in ciò le frodi pos-

---

(1) Rosmini. Op. cit. cap. ix.

sono essere moltissime. Spesso si sono presentate a votare persone con certificati appartenenti ad altre. Furono, perciò, proposti varii rimedi. Quello di porre nel certificato i connotati personali è da scartare, per l'indeterminatezza che sogliono avere tali connotati, e per la mutabilità della fisonomia e dell'aspetto a causa dell'età, di malattie o di altre simili ragioni. Le due firme, di cui una si farebbe dinanzi al sindaco nel ritirare il certificato, l'altra dinanzi al seggio nel presentarsi a votare, richiederebbero, come fu acutamente notato, che i membri del seggio si tramutassero in poco meno che in periti calligrafi. L'espediente più comunemente accolto è quello di fare che l'elettore venga identificato per assicurazione di un membro del seggio che lo conosca, o di qualcuno degli elettori presenti noto al seggio. Ma anche a questo modo il pericolo degl'inganni non è punto eliminato. Il rimedio più radicale è, senza dubbio, quello proposto dal Maggetti, di unire, cioè, al certificato elettorale una fotografia dell'elettore (1). Il Zanichelli (2) completa la proposta del Maggetti, aggiungendo che i certificati muniti della fotografia dovrebbero essere depositati nelle diverse sezioni; agli elettori si dovrebbe consegnare semplicemente un certificato provvisorio per accedere al comizio, ma ciascun elettore non dovrebbe votare prima che il presidente avesse constatata col ritratto l'identità della persona. Noi aderiamo volentieri a questa proposta che ci sembra praticissima. Un sol dubbio ci rimane: a spese di chi si farebbero le fotografie? Se, come pare giusto, a spese degli elettori, le astensioni crescerebbero, naturalmente, data l'incuria degli elettori italiani. È naturale, poi, che le fotografie siano

---

(1) MAGGETTI. *La Riforma della legge elettorale secondo il metodo sperimentale*, nella *Rivista di diritto pubblico*. Anno II. Fasc. 6.

(2) ZANICHELLI. *Brogli elettorali e mezzi per impedirli*, nella *Cultura*. Anno I. Nuova serie. N. 18.

rinnovate a periodi non lunghi. Che se non si credesse di dover adottare questo espediente delle fotografie, si dovrebbe lasciar modo all'elettore di provare la sua identità, oltre che coi mezzi espressamente indicati dalla legge, con tutti quegli altri con cui la si prova alla posta, alle banche e via dicendo.

È anche giusto che si faccia l'appello degli elettori, altrimenti all'apertura del comizio potrebbero voler tutti votare in una volta sola. L'ordine d'iscrizione nella lista della sezione deve decidere, in caso di controversia, della precedenza da accordare. Ma sarebbe una grande ingiustizia pretendere che l'elettore non voti se non che proprio in quel momento in cui vien chiamato il suo nome. Le urne debbono restare aperte per un tempo sufficientemente lungo a qualunque elettore si presenti.

Non ci sembra gran fatto necessario che l'elettore voti su di una scheda bollata consegnatagli dal presidente. Col sistema Hare sarà mestieri, il più delle volte, ch'egli prepari a casa la sua scheda. A ogni modo quel sistema non rende impossibile l'uso delle schede bollate, non potendosi vietare all'elettore di copiare i nomi da un'altra scheda portata con sè.

Sugli altri espedienti escogitati per impedire i brogli, quali le urne di vetro, la divisione della sala con un tramezzo, e simili, crediamo non doverci fermare più che tanto.

Durante la votazione, alcune contestazioni possono sorgere. È una necessità ch'esse vengano, in via provvisoria, decise dallo stesso seggio elettorale, che piglierà le sue decisioni motivandole. L'ultima parola, però, sarà sempre lasciata all'Autorità incaricata della verifica delle elezioni.

Trascorso il tempo fissato dalla legge, il presidente del seggio dichiara chiusa la votazione, e lo spoglio delle schede comincia. È bene ch'esso cominci, per quanto è possibile, subito dopo chiusa la votazione. Gl'intervalli danno il tempo, sovente, di preparare delle sorprese.

Non sapremmo riprovare l'abitudine di bruciare le schede non contestate. La loro conservazione sarebbe inutile, dal momento che su di esse il pubblico controllo nulla ha trovato a ridire. Quanto alla proclamazione degli eletti, poi, il sistema da noi proposto dà facoltà di lasciarla alle sezioni singole o all'ufficio centrale. In ogni caso essa non dovrà esser fatta che in base a una valutazione prettamente aritmetica dei voti ritenuti validi. Il giudizio sull'eleggibilità, che alcuni vorrebbero affidato ai seggi, non può spettare che all'autorità incaricata della verifica delle elezioni.

VII. - Il Governo e le elezioni.

Ha il Governo diritto d'ingerirsi nelle elezioni?

Il Governo, come Governo, non è un partito ma un potere dello Stato (1). Però sono appunto i partiti che vanno al potere. Ora, si può negare a un partito ciò che si concede a tutti gli altri, cioè l'ingerenza nelle elezioni, sol perchè esso si trova al potere? Evidentemente no. Sarebbe, come scriveva Cesare Balbo, troppo svantaggio per la parte ministeriale, « sarebbe contraddizione ch'essa non potesse fare ciò che fa a bell'agio la parte dell'opposizione » (2).

Però nell'origine del diritto si trovano i limiti del diritto stesso. Gli uomini che sono al potere possono ingerirsi nelle elezioni come partito, non come Governo. Essi potranno usare tutti i mezzi legali, di cui usa un partito, tranne quelli che offre loro il potere. Perciò anche la

---

(1) Su questo argomento vedi le belle pagine di HELLO. *Du régime constitutionnel.* P. II. Tit. II. C. III. § III. - X.

(2) BALBO. Op. cit. Lib. II. Cap. II.

semplice dichiarazione fatta da un Prefetto che Tizio è candidato ministeriale, è un atto illegittimo, perchè gli uomini che sono al potere possono valersi del Prefetto, non in quanto sono ascritti a questo o a quel partito, ma in quanto formano il Governo. Propugnino pure i ministri e i sottosegretari di Stato le idee loro e additino gli uomini che hanno con essi omogeneità di pensare, ma lo facciano nei loro discorsi politici, nelle riunioni, per mezzo della libera stampa; non si valgano, per questo scopo, dei funzionari dell'amministrazione.

Ecco, a parer nostro, tracciati i limiti dell'azione degli uomini che sono al governo in fatto di elezioni. Non occorre dire, perciò, quanto siano illegali le intimidazioni agli impiegati e il cattivo vezzo di far dei Prefetti degli agenti elettorali. I rimedi a questi mali possono trovarsi soltanto in un sano organamento amministrativo; e non è qui il caso di fare un minuto studio su tutti i rami dell'amministrazione dello Stato, specie per ciò che riguarda i rapporti tra i Prefetti e il Ministero. A noi basta aver fissato il criterio giuridico direttivo della questione.

Nelle discussioni della Camera italiana sull'ingerenza del Governo nelle lotte elettorali i principii buoni e i falsi sono stati, volta a volta, messi avanti, ma non può dirsi che il criterio unico e giusto sia stato fermato.

Ecco quello che, alla quarta legislatura, affermava il ministro dell'interno Galvagno a proposito dell'elezione di Canale:

« .....io dico francamente che l'intendente aveva l'incombenza di dichiarare ai suoi amici quali fossero le persone ch'egli credeva amiche del Governo, la cui elezione si credeva influente al buon esito della cosa pubblica.

« Dico pertanto, che non abbiamo in questo fatto cosa alcuna che abbia potuto influire menomamente sulla libertà delle elezioni, posto che l'intendente non faceva che comunicare alle persone di sua conoscenza quali fossero, a

tale riguardo, le idee del Governo; ma non avvennero nè minacce, nè violenze, nè seduzioni, nè alcuna cosa che possa ledere la libertà delle elezioni. Se si avesse un rimprovero a fare all'intendente d'Alba, quello sarebbe di aver voluto tener segreto il suo operato, mentre era stato autorizzato a fare a questo proposito aperte dichiarazioni, non serbando in ciò il Governo alcun segreto » (1).

E il ministro degl'interni Di San Martino, nella tornata del 23 dicembre 1853.

« Io non so come l'on. Valerio possa sostenere che, in un Governo costituzionale, il Ministero non è un partito politico. Il Ministero non crede di essere altra cosa che un'emanazione consacrata dal re della maggioranza della Camera. Ora, io domando se la maggioranza della Camera è o non è un partito politico; se ha o non ha idee, di cui promuove l'esecuzione per mezzo delle persone che ha portato a capo della cosa pubblica. »

E, da ultimo, il conte di Cavour, nella tornata del 14 novembre 1855, poneva la questione così:

« I ministri, come depositari del potere, dovendo aver cura degl'interessi generali sì morali che materiali, certo non debbono essere uomini di partito, ed il primo loro dovere è di fare astrazione da qualunque simpatia, sì personale che politica, nell'adempimento degli obblighi tutti della loro carica. Nella loro qualità, poi, sia di depositari della confidenza della Corona che di membri del potere legislativo, e nell'intento di far trionfare questo piuttosto che quell'altro sistema politico, è evidente che sono uomini di partito, in quanto che rappresentano un certo complesso d'idee, certe teorie, certi sistemi che costituiscono un partito. Sarebbe cosa veramente inconcepibile che in un go-

---

(1) Togliamo questa e le altre notizie parlamentari del presente capitolo dal libro dei signori MANCINI e GALEOTTI. - *Norme ed usi del Parlamento italiano.* Cap. I. § 2.

verno rappresentativo, nel quale i ministri sono gli organi della Corona, essi non avessero un complesso di opinioni formulate sopra tutte le grandi questioni; in tal caso il Governo non potrebbe reggere ventiquattr'ore...

« Quanto poi all'influenza che possa esercitare il Governo nelle elezioni, io dichiaro altamente che il Ministero non può e non deve rimanere estraneo alle elezioni, ma deve proclamare in faccia al paese apertamente e schiettamente e i suoi principii e le sue simpatie, e quali siano i suoi amici politici e quali i suoi avversari. »

Come si vede, i sullodati uomini politici, per dimostrare che anche il Ministero ha diritto d'ingerirsi nelle elezioni, insistono sull'affermazione che anche il Ministero è un partito, il che importa ch'essi stessi sentono che, come Ministero, cioè come semplice potere dello Stato, non avrebbe diritto alcuno di ingerirsi nella lotta elettorale. S'intende bene che dovrebbe pur sempre vigilare al mantenimento del buon ordine e della morale nelle elezioni; ma noi qui non parliamo di quell'ingerenza, cui il Governo ha diritto per essere superiore a tutte le parti politiche, sibbene di quella che gli spetta per essere una parte politica esso stesso. Noi, come s'è visto, non abbiamo negato essere il Governo composto di uomini di partito, abbiamo semplicemente *distinto*. Secondo i nostri principii, il Governo non può valersi nelle elezioni degl'intendenti o Prefetti neanche per manifestare, senz'alcuna pressione, le sue simpatie. I Prefetti dipendono dal Governo, in quanto esso è un potere dello Stato, non in quanto è un partito. Come partito, esso non può avere maggiori diritti di quelli di cui tutti gli altri partiti dispongono. Ora, quale partito potrebbe far conoscere le sue simpatie per mezzo di pubblici funzionari? Eppoi diamo alle cose il loro valore vero e non siamo tanto ingenui. Quando un Prefetto indica i candidati ministeriali, specie se ai suoi dipendenti, la raccomandazione e, spesso anche, il comando sono impliciti.

Oltre a ciò, le simpatie del Governo, manifestate per mezzo di un pubblico funzionario, specie poi per mezzo di un funzionario così alto come il capo della provincia, anche se scompagnate da qualsiasi pressione, ne esercitano sempre una grandissima su tutti coloro, e non son pochi, che dal Governo si aspettano appoggi e favori, e su quegli altri molti pei quali basta che una cosa sia detta da una persona ch'è in alto per sembrar degna di ossequio maggiore.

Consentiamo anche noi che « il Ministero non può e non deve rimanere estraneo alle elezioni, ma deve proclamare in faccia al paese apertamente e schiettamente e i suoi principii e le sue simpatie, e quali siano i suoi amici politici e quali i suoi avversari. » Ma ciò il Ministero può e deve fare non quale pubblico potere, ma quale partito. Noi non neghiamo ai ministri il diritto di tener discorsi, partecipare a riunioni elettorali, esprimere le loro simpatie politiche; non neghiamo loro il diritto di spiegare quella varia attività che spiegano tutti i partiti durante le lotte elettorali. Quello che noi neghiamo è che possano valersi, foss'anche come semplice portavoce, di un pubblico funzionario.

Eppoi, dal momento che il Governo è il prodotto di una maggioranza, è chiaro che tutti i candidati della maggioranza ne propugneranno le idee dinanzi ai loro singoli corpi elettorali. « Il Governo — come ottimamente disse il deputato Valerio nella tornata del 17 febbraio 1858 — è prodotto dalle elezioni generali e queste furono certamente promosse da un partito, il quale sussiste tuttora, *il quale può e deve agire*, facendo opera di buon cittadino ed esercitando un vero diritto ».

Noi non neghiamo, adunque, agli uomini che sono al potere il diritto di manifestare le loro simpatie; diciamo soltanto ch'essi non possono farlo in modo diverso da quello, in cui lo fanno tutti gli altri partiti.

Come si vede, la soluzione del tanto dibattuto problema dell'ingerenza del Governo nelle elezioni è assai più facile che non paia. Noi non speriamo, però, di vederla adottata finchè i Prefetti non si riterranno che degli agenti elettorali del Ministero e non vedranno dipendere i progressi della loro carriera che dalla buona o cattiva riuscita delle elezioni da essi *fatte*. Giacchè adesso accade spesso sentir ripetere, ed ai più sembra cosa naturalissima e arte di ottimo Governo, che un Prefetto è stato mandato in una data provincia *per fare le elezioni!*

LIBRO QUARTO

CONTESTAZIONI

SULL' ELETTORATO, L' ELEGGIBILITÀ E L' ELEZIONE

I. - Oggetto della contestazione.

Una contestazione elettorale avrà, naturalmente, a base una questione riguardante l'elettorato, l'eleggibilità, o l'elezione. Oggetto della contestazione sarà, dunque, la mancanza di uno dei requisiti per essere elettore o eleggibile, o un'irregolarità, un errore, un broglio verificatosi nella compilazione delle liste o nella votazione. Le contestazioni, perciò, possono riguardare o semplici incapacità, o errori commessi in buona fede, o veri e propri reati. Le incapacità si controllano e gli errori si rettificano, il difficile è scoprire il reato.

Ed eccoci alla grave questione dei brogli elettorali. A misura che una nazione progredisce nella vita pubblica e che si moltiplicano gl'interessi collegati all' esercizio del potere, i brogli aumentano di numero. Il paese d'Europa in cui più completa e prospera è la vita del governo rappresentativo, l'Inghilterra, è anche il più ricco di brogli. Questi crescono, naturalmente, coll'estendersi del suffragio.

E vero che è più difficile corrompere i molti che i pochi, ma è anche vero che tra i molti in maggior numero saranno i corrotti, specie quando l'allargamento del diritto del voto si è ottenuto col chiamare a parteciparvi classi di persone più corruttibili di quelle poche che vi partecipavano prima da sole.

Il broglio si mostrò con multiforme aspetto fin dai tempi più antichi. Il Gentile (1) lo ha accuratamente studiato nell'antica Roma. Dalla legge Calpurnia, che punì l'ambito coll'ineleggibilità perpetua, si giunse fino all'esilio per dieci anni minacciato della legge Tullia e all'esilio a vita della legge Pompeia. La Repubblica veneta ricorse perfino al taglio della mano destra (2).

In Inghilterra il broglio si è manifestato, sovente, con una gravità spaventosa, quantunque la nazione inglese non si sia fatto scrupolo di comminare contro di esso delle pene che a noi forse potrebbero parere gravi attentati al diritto elettorale. Dinanzi alla corruzione sfrenata dei piccoli borghi, alcuni dei quali si mettevano pubblicamente in vendita, gl'Inglesi hanno avuto il coraggio di togliere la franchigia elettorale a borghi interi; e così, in vari tempi, ne furono privati i borghi di Sudbury, Canterbury, Oxford ed altri ancora. I candidati alla Camera dei Comuni hanno speso sovente somme enormi, fino a cento e dugentomila sterline. La corruzione si esercita in Inghilterra sotto varie forme, delle quali son caratteristiche due, cioè le largizioni o promesse di un vantaggio qualunque *(bribery)*, o il far gozzovigliare gli elettori e menarli ben pasciuti alle urne *(treating)*.

Di qui una serie di leggi contro il broglio (3), quali il

---

(1) GENTILE. *Le elezioni ed il broglio nella Repubblica romana.*

(2) MORPURGO. *La corruzione elettorale in Venezia* nella *Rassegna settimanale*, gennaio 1879.

(3) Vedi MAY. Op. cit. cap. XXII, e anche l'altra sua opera *Constitutional History of England.* C. VI.

Corrupt Practices Prevention Act del 1854, la legge del 1868 e il *Corrupt Pratices Act* del 1883. Tutte queste leggi ed altre ancora tentarono di classificare i brogli elettorali, fissare i limiti della spesa di ciascun candidato per la sua elezione, giacchè in Inghilterra le spese elettorali sono a carico del candidato, e combattere in tutti i modi il broglio e la corruzione, ritenendo colpevole il candidato, quand'anche non fosse provata che la colpa dei suoi agenti. Pure, malgrado tutte queste leggi, anche al presente l'Inghilterra è tra i paesi in cui più sono da deplorare i brogli elettorali.

A paro coll'Inghilterra vanno gli Stati americani, sicchè si può proprio affermare che maggiore è la libertà politica di un paese e più crescono le corruzioni elettorali. In America il *treating* nel tempo delle elezioni è così diffuso che si son visti alcuni Stati, come il Paraguay, togliere il suffragio agli ubbriaconi, ed altri, come il Canadà e la Georgia, imporre la chiusura, durante le elezioni, degli spacci di liquori e di bibite alcooliche.

Negli altri paesi, le leggi contro il broglio sono dove più e dove meno numerose e analitiche.

La nostra legge è giudicata per alcuni rispetti troppo monca, per altri troppo minuta. Ma, piuttosto che fare un'analisi speciale della nostra o delle leggi degli altri paesi, noi preferiamo trattare la questione in tesi generale. Le elezioni richiedono che i partiti, i candidati e gli elettori spieghino una certa attività. Ora, quand'è che questa attività diventa illegittima e criminosa?

Il suffragio politico richiede alcuni requisiti, determinati dalla legge, in chi lo dà e in chi lo riceve. Tutto ciò che falsa o crea arbitrariamente questi requisiti, deve poter fornire argomento di contestazione e cagionare l'annullamento del suffragio dato da chi non ne aveva il diritto od a chi non poteva essere validamente dato. Ecco, dunque, una prima categoria di brogli, alla quale potrebbero ascri-

versi tutti i *fatti tendenti a falsare i requisiti dell'elettorato o dell'eleggibilità.* Nè si dica che noi adottiamo una frase troppo vaga. I fatti, di cui parliamo, sono facilmente determinabili in pratica, perchè ciascuno di essi urta contro una tassativa disposizione della legge che fissa i requisiti degli elettori e degli eleggibili. Alcuni di questi fatti, anzi la maggior parte, si riferiscono, naturalmente, alla compilazione delle liste.

Passiamo adesso ai brogli concernenti l'*uso* cattivo del voto, quand'anche concorrano i necessari requisiti dell'elettorato e dell'eleggibilità. Lo Cherbuliez (1) ridusse a due categorie tutti gli atti, pei quali l'uso del suffragio si rende non libero o non sincero, alla *captazione*, cioè, e all'*intimidazione*. L'elettore, egli dice, vota contro le sue convinzioni o per la speranza di un bene o per il timore di un male. Ma quali sono le promesse di bene o le minacce di male che bisogna dichiarare illegittime? Ecco il nodo della questione.

Prima di tutto nessuna minaccia e nessuna promessa, nessun detto o fatto è lecito *per impedire che l'elettore si rechi a votare.* Senonchè questo impedimento può esercitarsi sotto una forma che sfugge a una diretta sanzione penale. Tizio ha al suo servizio Sempronio. Il giorno delle elezioni gli dà un incarico che impedisce a Sempronio di allontanarsi per recarsi a votare, senza rischiar d'uscire dal servizio di Tizio o di perdere la rimunerazione che si aspetta per l'incarico ricevuto. Come farà la legge a punire il fatto di Tizio? Certo, se si riuscisse a provare che la ragione dell'incarico dato fu appunto l'intenzione d'impedire a un elettore l'esercizio del proprio diritto, sarebbe, fino a un certo punto, giusto chiamar Tizio a render conto del fatto suo. Ma questa prova è difficile e contro di essa Tizio potrebbe opporre la necessità impellente, ch'egli aveva,

---

(1) CHERBULIEZ. Op. cit. Lib. I. Cap. II. Sez. IV.

dei servigi di Sempronio: occorrerebbe, perciò, provare la inesistenza di questa necessità. La legge, in questi casi, non ha che mezzi indiretti. Essa fisserà per le elezioni quei giorni, in cui minori e quasi sospesi siano i servigi rimunerati che l'uomo può esser chiamato a rendere all'altro uomo, cioè i giorni festivi, e sospenderà in quei giorni perfino la trattazione dei pubblici affari che non siano imposti dalla stretta necessità. Al resto penserà la coscienza stessa e la dignità dell'elettore, il quale deve saper rinunziare a qualunque vantaggio per non sottrarsi al dovere di esercitare onestamente il suo diritto di voto. D'altra parte, la specie di reati elettorali, che testè esaminavamo, è assai meno frequente delle altre. Scambio di sedurre l'elettore colla rimunerazione per un servigio inutile e che debba costituire un pretesto per impedirgli di recarsi alle urne, gli si suole offrir senz'altro del denaro perchè si astenga dal votare o voti per uno piuttosto che per un altro candidato. Compiuta libertà di recarsi alle urne deve concedersi, poi, agl'impiegati dello Stato, cercando di ottenere, mercè opportune sostituzioni, che tutti votino. Ciò riuscirà anche più facile col collegio unico, perchè non sarà più necessario che gl'impiegati si rechino a votare nei loro collegi rispettivi, spesso lontanissimi dal luogo in cui risiedono. La legge potrà allora stabilire che gl'impiegati votino nel luogo in cui hanno l'impiego. Ecco i mezzi con cui la legge può rimuovere, in gran parte, gli ostacoli che impedirebbero agli elettori di recarsi alle urne.

Consideriamo, adesso, l'altro caso, in cui l'elettore si rechi, sì, a votare, ma, per *captazione* o per *intimidazione*, voti contro le convinzioni proprie.

La captazione può esercitarsi, a parer nostro, in due modi, colla *corruzione* o coll'*inganno*. La prima consiste nel comprare o vendere voti mercè la promessa o il conferimento di un vantaggio qualunque in denaro o d'altra sorta. Quanto alla seconda maniera, cioè all'inganno, no-

teremo che non può, naturalmente, offrir materia di contestazione l'esagerazione dei pregi del proprio candidato. Lo potrebbe, forse, quando la lode esagerata non si limitasse agli *apprezzamenti*, ma scendesse ai *fatti*, creandoli o snaturandoli, specie se per mezzo della stampa. Ma bisognerebbe, prima di tutto, che si trattasse di fatti molto rilevanti e tali da poter decidere l'elettore a votare per uno piuttosto che per un altro candidato e poi che fosse bene accertato che quei fatti non procedettero così come affermano i fautori di questo o quel candidato. Ma, di solito, non è questa specie d'inganno che ottiene i migliori successi elettorali. Più della lode al proprio candidato è un'arme potente dei partiti il discredito ch'essi gettano sui candidati dei partiti avversi, denigrandoli e diffamandoli. Ora, contro questa specie d'inganno provvede il Codice penale, punendo l'ingiuria e la diffamazione. A noi parrebbe giusto che questi reati fossero più gravemente puniti, *se fatti a scopo elettorale*, e si tirassero dietro l'annullamento dell'elezione, quando il discredito e le accuse, da cui un candidato venne ingiustamente colpito, fossero così gravi da dar ragione di credere che influirono potentemente a non farlo riuscire eletto. Sopra tutto, dovrebbero severamente essere punite le false notizie divulgate all'ultima ora a scopo elettorale.

Da ultimo forniranno materia di contestazione le *pressioni* e le *intimidazioni* fatte agli elettori. La nostra legge punisce anche la minaccia di privazione di un'utilità. « Cosa si vuole intendere — chiede un illustre scrittore (1) quando si punisce la minaccia di notevole danno o di privazione di un'utilità? È vietata, per esempio, la libertà di ritirare una clientela industriale, commerciale o di lavoro? » A noi non pare che la nostra legge tolga questa libertà, essa vieta semplicemente di usarne a scopo elettorale. Essa

(1) PALMA. *Corso di diritto costituzionale.* Vol. II. Sez. I. CAP. V.

non punisce chi, puta caso, congeda un suo dipendente, ma chi pone per condizione del mantenimento di esso al servizio ch'egli voti per uno piuttosto che per un altro candidato, o non voti affatto. Quando fosse provato che un elettore ha votato per Tizio anzichè per Sempronio, sol perchè il suo padrone lo minacciò di scacciarlo dal servizio, il fatto del padrone è, senza dubbio, un reato, e non differisce punto da quello di chi, per coartare il voto di un elettore, gli minacci un altro danno qualunque. Padronissimo è ognuno di licenziare i propri dipendenti, ma nessuno ha il diritto di fare ad essi comprendere che il loro mantenimento nel servizio dipende dal modo con cui voteranno. Il guaio è che di questo reato è difficilissima la prova, specie perchè l'elettore finisce per obbedire in silenzio; ma non perciò può dirsi che il reato non esista. Un'altra circostanza che dovrebbe aggravare la pena del reato di pressione fatta a un elettore, sarebbe l'*abuso di autorità*. Più gravi di tutte, poi, sono le intimidazioni esercitate con *violenze* e *vie di fatto*.

Ma, anche astenendosi dall'influire direttamente sugli elettori, si possono pregiudicare le elezioni o con atti che turbino la votazione, o colle molte specie di frodi tendenti a falsare il risultato di esse. A Napoli è famosa la così detta *pastetta*.

Non spetta a noi tessere una minuta trattazione dei reati elettorali, che riguardano anch'essi, naturalmente, la disciplina che più specialmente s'occupa di reati, cioè il diritto penale. Qui noi abbiamo creduto di stabilire soltanto i principii generali della materia, conformemente all'indole del nostro lavoro.

II. - Da chi la contestazione può essere promossa.

Per le contestazioni sull'elettorato, l'eleggibilità e le elezioni deve ammettersi l'azione popolare.

« Le azioni popolari romane — come scrive il Brugi (1) — sorgevano in tutti quei casi, in cui la collettività era altamente interessata alla tutela di un diritto. » Ora, chi non vede essere proprio questo il caso delle contestazioni elettorali? Esse possono riferirsi o a veri e propri delitti o ad errori e negligenze.

Cominciamo dai delitti. L'impossibilità di far dipendere la persecuzione dei reati dall'iniziativa privata e d'imporre ad ogni cittadino il dovere giuridico di promuovere l'azione penale per tutti i delitti che gli consti essere stati commessi, nonchè le intemperanze e gli abusi cui avrebbe potuto dar luogo l'azione popolare estesa a tutti i casi criminosi, han fatto sorgere il ministero pubblico, cioè un istituto ufficiale che rappresenta l'interesse sociale leso dal delitto, con una solerzia ed una equanimità che sarebbe stato vano sperare dai singoli privati cittadini. Sull'opera di questo magistrato, adunque, e della parte lesa può, di solito, quasi unicamente contare la legge penale per la sua pratica applicazione. Però, come l'impossibilità di contare sull'iniziativa privata è una delle ragioni che giustificano l'istituto del ministero pubblico, così l'impossibilità di contare con sicurezza sull'iniziativa del ministero pubblico giustifica, in alcuni casi, il risorgere del-

---

(1) Brugi. *L'azione popolare romana in materia di opere pie* nell'*Archivio giuridico.* Vol. xxvii.

l'azione popolare concessa ad ogni privato. Ora, in fatto di reati concernenti l'elettorato, l'eleggibilità e le elezioni, l'azione del pubblico ministero potrebbe riuscire insufficiente e sospetta. Insufficiente, perchè trattasi di fatti molto complessi e svolgentisi, quasi nel medesimo tempo, in diversi luoghi, sotto diversissime forme; sospetta, perchè l'iniziativa o l'inazione del pubblico ministero potrebbero parer dovute a spirito di parte o ad influenze esercitate dal Governo. E come, per la persecuzione dei reati elettorali, non si potrebbe interamente contare sull'iniziativa del pubblico ministero, così non potrebbe neanche contarsi su quella della parte lesa, o, per dir meglio, la parte lesa è rappresentata dalla collettività tutta quanta. Di qui un'altra potentissima ragione per ammettere l'azione popolare. Ciò posto, in nessun altro caso, forse, come in materia elettorale, è necessario, mercè una partecipazione diretta di ciascun cittadino all'azione giudiziaria, applicare in tutta la sua estensione il precetto romano: *Reipublicae interest quam plurimos ad defendendam suam causam admittere.*

Che se, invece di delitti, si tratta di errori o di negligenze più o meno colpevoli, non sono meno gravi le ragioni che consigliano di ammettere l'azione popolare. Le autorità amministrative, sia elettive che governative, incaricate di curare che errori e negligenze non si commettano, presentano garenzie di sincerità pur troppo insufficienti. Il potere giudiziario, in quanto spetta a lui di riparare con regolare giudizio agli errori e alle negligenze commesse, specie per ciò che riguarda la compilazione delle liste, ha bisogno di veder promossa la sua azione dagl'interessati; e interessati sono, come abbiam già detto, tutti i cittadini senza eccezione. La necessità di ammettere l'azione popolare sorge, adunque, inoppugnabile anche in questo caso.

Dal fin qui detto si vede, che noi non intendiamo oc-

cuparci gran che dell'opinione di coloro che fondano l'azione popolare sulla sovranità del popolo. Costoro, al tempo stesso, dicono molto e dicono nulla. Il lettore già conosce che cosa noi intendiamo per sovranità. Ciascuna delle funzioni di questa è esercitata da determinati organi, a cui l'utile dell'universale, in un dato periodo storico, consiglia di affidarla. Questi organi possono, in alcuni casi, aver bisogno di vedere rincalzata l'azione loro. Questo bisogno, come abbiamo dimostrato, si fa sentire appunto nel caso nostro e lo si soddisfa mercè l'azione popolare. Fondando questa direttamente sulla sovranità del popolo, si sarebbe costretti ad ammetterla in moltissimi altri casi, in cui i progressi della scienza del diritto impongono, più che non consiglino, di escluderla.

Abbiamo, dunque, esposto il fondamento razionale e giuridico dell'azione popolare in materia elettorale. Ma essa, per mostrare tutta la sua efficacia, ha bisogno di un altro fondamento ancora, che noi diremmo *psicologico*, e cioè di un forte sentimento della giustizia in ciascun cittadino. Come nota Jhering (1), questo, che noi abbiam chiamato il fondamento psicologico dell'azione popolare, in Roma era assai più forte che non sia ai tempi nostri. E, per non uscire dal campo elettorale, bisogna riconoscere che le azioni popolari hanno prodotto presso di noi risultati assai scarsi. Però, anche quando ad esse poco o nulla si ricorra, un vantaggio grandissimo se ne ricava sempre, quello, cioè, di togliere ai nemici delle istituzioni un altro pretesto per atteggiarsi a vittima di soperchierie immaginarie. Ammessa l'azione popolare, un cittadino non può più lamentarsi che, in materia elettorale, si commettano ingiustizie, contro le quali le autorità non credono di dover agire. Si faccia egli, allora, il promotore dell'azione, dacchè la legge gliene concede piena facoltà.

---

(1) JHERING. *Kampf um's Recht.* C. II.

Il Codacci-Pisanelli (1) vorrebbe estesa l'azione popolare alla repressione dell'astensionismo, ma noi abbiamo già esposte le ragioni, a parer nostro gravi, che non consentono di rendere il voto obbligatorio. D'altra parte chi volete che si faccia, al presente, promotore di un'azione penale contro un astensionista, quando l'astensionismo non è ritenuto, generalmente, una negligenza colpevole, ma un segno di pacifica e disinteressata coscienza?

A chi spetterà l'azione popolare in materia elettorale? Di solito la si concede ai soli elettori. Ma a noi questa sembra un'ingiustizia, la quale, se non viene notata ora che coloro, cui l'azione popolare è concessa, se ne valgono assai raramente, non potrebbe essere sofferta, invece, quando dell'azione popolare fosse compresa tutta l'importanza e si facesse un uso più largo. Noi vorremmo esteso il diritto all'azione popolare in materia elettorale a tutti i cittadini dello Stato che possono stare in giudizio. Il non essere elettore non esclude che si sia interessati all'elezione del deputato, il quale rappresenta anche coloro che non lo hanno eletto. Ora, è appunto per quest'interesse che anche i non elettori hanno all'elezione del *loro* rappresentante, che anche ad essi deve concedersi l'azione popolare. Ma come! Un cittadino, solo perchè, puta caso, analfabeta e non elettore, non può scoprire una frode elettorale e farsi promotore di un'azione penale contro di essa? Per l'esercizio dell'azione popolare in materia elettorale non ci sembrano necessari tutti quei requisiti di capacità che si richiedono per l'elettorato, ed è perciò che essa non può esser vietata ai non elettori. Essa concederebbe, anzi, a costoro una maniera di partecipare, fosse pure indirettamente, al fatto della elezione, aumenterebbe su di questa il pubblico controllo e contribuirebbe a ren-

---

(1) Codacci-Pisanelli. *Relazione al terzo Congresso giuridico nazionale di Firenze sull'azione popolare.* VI.

dere gl'incapaci all'elettorato atti ad acquistare la necessaria capacità. Aggiungete a tutto questo che gli elettori dei partiti diversi possono chiuder l'occhio su certe irregolarità elettorali per quell'*accordo di reciproca venia tra i partiti*, che fu acutamente rilevato dal Codacci-Pisanelli. I non elettori, invece, perchè posti fuori della lotta, sono, spessissimo, giudici più equanimi del modo in cui essa si è svolta.

« L'azione popolare — scrive il più volte citato Codacci-Pisanelli (1) — rappresenta una forma secondaria di partecipazione alla vita pubblica, quindi sembra corretto regolarla cogli stessi criteri seguiti per la forma principale, che è l'elettorato. » Ecco: a noi pare che alla vita pubblica ciascuno debba essere chiamato a partecipare proporzionatamente alla capacità sua. Chi è incapace all'elettorato, è giusto che non sia elettore; ma chi, pur essendo incapace all'elettorato, è capacissimo di rilevare un'irregolarità elettorale ed ha interesse a farlo, deve poter compiere questo suo dovere ed esercitare questo suo diritto alla stessa guisa dei cittadini elettori.

L'uso scarsissimo che si fa presso di noi dell'azione popolare elettorale, rende quasi di nessuna importanza la soluzione del quesito intorno alla preferenza da accordare nel caso che più individui promuovano l'azione per un identico fatto. I Romani lasciavano facoltà al pretore di scegliere il più idoneo. *Si plures simul agant popolari actione, praetor eligat idoneiorem.* Contro questo sistema c'è l'altro della *prevenzione*, più semplice e meno arbitrario, e che dovrebbe poi essere sempre adottato, quando la legge non lasciasse, con una esplicita dichiarazione, facoltà di scelta al magistrato. Del resto non è detto che all'esercizio d'una medesima azione non possano essere ammesse contemporaneamente più persone. Il meglio, forse,

---

(1) CODACCI-PISANELLI. Op. cit. V.

sarebbe di far dipendere dalla scelta di queste persone medesime, quando esse giungessero a porsi d'accordo, la designazione di quella, cui la preferenza dev'essere accordata. Che se a una medesima questione più persone sono *variamente* interessate, ci pare giusto ammetterne ad esercitare l'azione popolare tante quante sono necessarie a rappresentare i diversi interessi implicati nella controversia, specie se tra questi interessi esista una certa opposizione.

Noi non sapremmo approvare, per l'azione popolare in materia elettorale, l'obbligo imposto all'attore di nominarsi un avvocato o procuratore, e fare il deposito anticipato di una somma, ch'egli perderebbe, quando la sua azione si riscontrasse priva di fondamento. Crediamo dover bastare le disposizioni del Codice penale riguardo alla calunnia e alla simulazione di reato, altrimenti l'esercizio dell'azione popolare, già così scarso, troverebbe un nuovo ostacolo. Al più si potrebbe, come il Codacci-Pisanelli (1) propone, stabilire una pena pecuniaria o anche restrittiva della libertà per ogni caso in cui il giudice dichiarasse temeraria l'accusa. D'altra parte, le norme per regolare l'uso dell'azione popolare non possono determinarsi che colla pratica nascente dall'esercizio frequente di essa: l'esercizio, che, come dicevamo, è scarsissimo presso di noi.

Concludendo, adunque, diremo che si deve, in materia elettorale, lasciare il più largo campo all'azione popolare, perchè l'iniziativa privata possa venire in aiuto del ministero pubblico e delle altre autorità incaricate a vegliare acciò, in fatto di elezioni, negligenze, errori e reati non si commettano.

---

(1) Codacci-Pisanelli. Op. cit. vi.

III. - Da chi la contestazione dev'essere giudicata.

Promossa la contestazione, chi è che deve giudicarla?

In nessun paese siffatta questione è stata così lungamente dibattuta e con tanto coraggio risoluta come in Inghilterra. La nazione inglese ottenne dalla Corona il riconoscimento delle franchigie costituzionali con un processo graduale, al quale è dovuta, in massima parte, la saldezza della costituzione di quello Stato. Colà il monarca si riserbò per lungo tempo il potere di giudicare, prima nel suo Consiglio e poi nella Corte della Cancelleria, delle elezioni contestate. Ma non tardò a farsi sentire il bisogno di togliere alla Corona un potere così grande, che la rendeva signora del Parlamento.

Secondo scrive E. May (1), fin dal tempo di Elisabetta, e probabilmente anche prima, la Camera dei deputati reclamò per sè ed esercitò il privilegio di giudicare delle elezioni contestate: privilegio, che nel 1689 le veniva riconosciuto dalla Camera dei lordi, nel 1680 e nel 1702 dalle Corti di giustizia, e nel 1764 dalla Corte dello Scacchiere. Fino al 1770 tutta la Camera era giudice delle contestazioni; e di queste si faceva, pur troppo, nient'altro che una questione di partito, tanto che nel 1741 sir Roberto Walpole si dimise per un voto contrario avuto nella contestazione sulle elezioni di Chippenham. L'abuso che la Camera dei Comuni fece del potere acquistato finì per convincerla che questo contradiceva alla sua natura di corpo legislativo ed essenzialmente politico. Un'as-

---

(1) MAY. *Treatise on the Law, Privileges*, etc. XXII. Vedasi anche HALLAM. *Constitutional History of England.* I. 5.

semblea, in cui predomina una maggioranza politica, è inadatta alle funzioni giudiziarie. Essa non può non esser trascinata dalla passione di parte. In Inghilterra si giunse, a poco a poco, a un despotismo tale ch'era proprio il caso di dire che la Camera creava le elezioni, non queste la Camera.

Il male era grande, necessario il rimedio. Nel 1770 lord Grenville propose di togliere alla Camera la verifica delle elezioni e affidarla ad una giunta di tredici deputati scelti dai membri sedenti e dai reclamanti sopra una lista di trentatrè nomi designati dalla sorte, dai quali ciascun partito poteva togliere undici nomi. Questa giunta funzionava come un tribunale inappellabile, con potestà di citare testimoni e deferire il giuramento. Su proposta di lord Clare la durata del *Grenville-act* fu limitata ad un anno; e avendo esso fatto buona prova, fu dichiarato perpetuo. Seguì nel 1839 l'atto del Peel e poi la legge del 1848. Delle elezioni contestate giudicavano sei deputati designati dallo *Speaker* al principio di ogni sessione. Essi prestavano giuramento e avevano incarico di aggregarsi, per ogni caso singolo, una commissione di cinque colleghi.

Ma questo espediente nemmeno valse ad eliminare i mali lamentati, tanto che la Camera del 1868 si spogliò volontariamente, col celebre *Election Petitions and Corrupt Practices Act*, del diritto, che da tanti anni godeva, deferendolo al potere giudiziario e propriamente alla Corte delle cause comuni di Westminster *(Court of Common Pleas)* per l' Inghilterra, alla Corte delle cause comuni di Dublino per l' Irlanda, e alla Corte di Sessione *(Court of Session)* per la Scozia. Entro vent'un giorni dall'avvenuta elezione dovevano presentarsi a queste corti le petizioni elettorali, e da un solo giudice di esse era istruita la causa nel borgo o nella contea, a cui si riferiva la petizione. Una legge del 1879 stabilì che i giudici dovessero essere due. La *Court of Common Pleas* essendosi fusa di poi nel Banco della Regina *(Queen's Bench Division of*

the High Court of Justice), le petizioni passarono ad essere presentate a questa Corte e giudicate da membri scelti tra quelli dall'Alta Corte di giustizia. Solo quando il processo è chiuso, la Camera può averne notizia. I giudici trasmettono al presidente della Camera le loro relazioni, e il presidente le trasmette alla Camera, che le discute ed approva. Come si vede, è sempre la Camera che approva definitivamente. La distinzione completa delle funzioni dei tre poteri porterebbe a deferire al potere giudiziario anche la definitiva decisione e a non lasciare alla Camera che quel diritto di sindacato e di censura, ch'essa può sempre esercitare sugli altri due poteri dello Stato. In Inghilterra, fortunatamente, la magistratura è troppo rispettata dallo stesso potere legislativo perchè la definitiva decisione lasciata a questo in fatto di elezioni contestate possa finir per annullare il lavoro e le conclusioni di quella. Non sono, certo, mancati dei casi, in cui le relazioni e le conclusioni dei giudici sono state alla Camera vivamente discusse, ma la stessa vivacità dell'attacco è una nuova prova della forza di resistenza che quelle decisioni sogliono opporre, e della grande importanza che loro si dà. In fondo in fondo — e ciò è bene sia notato da noialtri popoli latini, che abbiamo un così falso concetto dei poteri del Parlamento — in fondo in fondo l'approvazione definitiva lasciata alla Camera dei Comuni in fatto di elezioni contestate non è che una forma, dirò così, più sistematica, con cui la Camera usa del diritto di sindacato ad essa spettante, e non una facoltà, ad essa lasciata, di esercitare, come giudice supremo, quel despotismo parlamentare, che la legge del 1868 intese appunto a sopprimere. In pratica, anzi, la Camera dei Comuni ha sempre deciso conformemente al parere del magistrato.

Il Luzzatti (1), in un suo bellissimo articolo sull'argo-

---

(1) LUZZATTI. *Il giudizio sulle elezioni politiche contestate in Inghilterra e in Italia* nella *Nuova Antologia*, ottobre 1877.

mento, riferisce una lettera del *Lord Chief Justice of England*, il quale mostrava al Capo del gabinetto la grande repugnanza della magistratura ad accettare l'enorme potere, che la Camera dei Comuni voleva affidarle. Ed era naturale che fosse così. Troppe accuse di partigianeria aveva meritato la Camera nell'esercizio di quel potere, perchè la magistratura non avesse a temere di vederle rivolte anche contro se medesima. Ma i fatti hanno dimostrato ch'essa s'ingannava. Quella funzione, che tanto lo spaventava, costituisce, oggi, uno de' suoi più bei titoli alla gratitudine della nazione inglese, ed essa continua a disimpegnarla con un'imparzialità e un prestigio stupendi.

Eppure la generalità, si può dire, degli scrittori è per l'incompetenza del potere giudiziario in fatto di elezioni contestate. Il Thonissen (1) scrive che la verifica delle elezioni riserbata alla Camera è la prima condizione dell'indipendenza e della dignità di questa. E Pellegrino Rossi (2) afferma che lo stesso principio della divisione dei poteri esige che la verifica delle elezioni sia affidata alla Camera, la quale dipenderebbe dal potere giudiziario, se a questo fosse deferito il giudizio sulle elezioni contestate. La Camera, secondo il Rossi, diverrebbe, allora, un corpo subalterno. La sua competenza in fatto di elezioni, com'egli scrive, è: *un principe, dont la suppression suffirait pour altérer tout le système constitutionnel.* Se ciò fosse vero, la costituzione inglese dovrebbe, a quest'ora, essere già andata a catafascio. A noi sembra, invece, che sia appunto la teoria della divisione dei poteri che reclama venga deferito al potere giudiziario l'incarico di giudicare delle elezioni contestate. Ciascun potere ha le sue speciali funzioni: il legislativo fa le leggi, il giudiziario le applica nelle controversie giu-

---

(1) THONISSEN. *La constitution belge*, § 183.
(2) ROSSI. *Droit constitutionnel. Leçon XLVI.*

ridiche. Ora, chi non vede che, nel caso nostro, si tratta appunto di applicare la legge, non di farla?

Più recentemente l'incompetenza del potere giudiziario in fatto di elezioni contestate fu sostenuta dal Grippo (1). Il potere giudiziario, dice l'insigne citato scrittore, ove fosse chiamato a decidere questioni siffatte, sarebbe gettato nel turbine delle lotte politiche e travolto da esso. A sentire questo ragionamento, parrebbe che il giudizio sulle elezioni contestate non potesse essere se non un giudizio politico. Ma il più bello è questo che, mentre non lo si vuole affidato alla magistratura per tema ch'essa si lasci travolgere dal turbine delle lotte politiche, lo si affida, poi, alla Camera, la quale proprio in quelle lotte vive come nel suo naturale elemento! Il Luzzatti mostrò quanto questo argomento sia falso. Egli citò il caso del giudice Keogh, che sentenziò contro l'elezione del capitano Nolan, candidato nella contea di Galway. In quella elezione si erano scatenate ire di parte ardentissime e s'era ricorso a ogni sorta di pressioni e di raggiri, specie da parte dell'autorità ecclesiastica. La questione era complicatissima e innumerevoli i dati di fatto, tanto che il povero giudice dovette leggere e studiare ben trentamila fogli di manoscritto. Egli si trovò immerso nella politica fino agli occhi; e, quando sentenziò doversi annullare l'elezione del capitano Nolan, le più furibonde ire di parte si scagliarono contro l'imparziale magistrato. Ecco, diranno i sostenitori dell'incompetenza del potere giudiziario in fatto di elezioni contestate, ecco la magistratura travolta nelle lotte politiche!

Ebbene, sentite quello che scrive il Luzzatti del caso citato:

« Qualcuno allegherà questo esempio, che fu trascelto ad arte, come una prova contraria alla rettitudine del prin-

---

(1) GRIPPO. *La verificazione dei poteri nella Camera dei deputati e il giudizio sulle elezioni contestate* nel *Filangieri*, anno VI.

cipio, che informa la legge del 1868. Trarre giù un giudice dal suo seggio eminente, precipitarlo a combattere nell'arena politica a guisa di gladiatore, commescerlo alle più perfide questioni, scemare o togliere alla giustizia la sua maestà..... ecco gli effetti di questa legge, nel caso elettorale della contea di Galway.

« Per più ragioni non si potrebbe consentire in questa obbiezione. Prima di tutto il giudice Keogh coi suoi splendidi scritti è uscito vittorioso; e la votazione della Camera dei Comuni lo ha vendicato di ogni specie d'ingiuria. Ma non è questo il solo aspetto, dal quale convenga esaminare l'argomento. Non v'è dubbio che, per la qualità della materia insidiosa, le passioni sarebbero divampate più furiose, se il processo si fosse agitato dinanzi alla commissione della Camera dei Comuni. E la investigazione della controversia fatta da uomini parlamentari, cioè da uomini appassionati, partigiani, difficilmente avrebbe potuto acquistare l'apparenza della sincerità. All'incontro la investigazione del giudice eminente, condotta coi riti solenni dei processi penali, è stata superiore alle volgari passioni e porta l'impronta di una mente serena, che cerca e segue il vero. Gli uomini politici, in simili contingenze, senz'avvedersene sono signoreggiati dai loro affetti e dai loro pregiudizi di parte, i quali pigliano il posto, e i diritti della coscienza. Quando si sentono o si credono imparziali, usano vantare la loro imparzialità, quasi a priori non sia lecito supporla. I giudici non parlano mai della loro imparzialità, in essi si suppone: è la base della magistratura. *A parità di contingenze, in un paese libero, l'autorità giudiziaria è quella che sente meno gli effetti delle passioni politiche e volgari.* E non v'è dubbio che nel caso elettorale di Galway la sentenza del giudice, i motivi e i ragionamenti che la precedono, hanno un grado d'imparzialità e di verità, a cui una commissione della Camera non avrebbe potuto mai inalzarsi. Laonde l'esempio sovrallegato rinfranca e non

indebolisce il principio del trasferimento della giurisdizione della Camera all'autorità giudiziaria. »

Ma già mi sento rispondere: Queste son cose, che vanno bene in Inghilterra; da noi la magistratura non sarebbe capace di tanto!

Se non n'è capace la magistratura, molto meno n'è capace la Camera. Ma siamo un po' più giusti verso di noi medesimi. Possibile che in tutta la scala degli alti funzionari della magistratura italiana non si trovi chi sappia e voglia fare, all'occorrenza, ciò che fece in Inghilterra il giudice Keogh? Non ne sarebbe, dunque, capace neanche un magistrato di Cassazione, giunto all'apice della sua carriera, che nulla ha da sperare e nulla da temere e che ha più da tutelare il suo passato che da guadagnarsi un avvenire? Ma forse che la magistratura italiana non ha sempre giudicato freddamente, imparzialmente delle iscrizioni nelle liste elettorali, che pure sommuovono tante animosità di partito? E non è stata sempre calma e imparziale anche giudicando dell'eleggibilità dei membri dei corpi elettivi locali, i quali, nelle grandi provincie, sono dei veri piccoli parlamenti? Tacciatemi pure di ottimismo, ma io non credo che quello che riesce possibile ai magistrati inglesi, riuscirebbe impossibile ai più alti funzionari della magistratura italiana, tra i quali si scelgono ogni giorno senatori e ministri e ai quali si dà lo stesso titolo che ai ministri medesimi.

Ma il Grippo insiste con altre considerazioni. Quando i fatti, che hanno falsata l'elezione, costituiscono dei reati, allora soltanto, secondo il citato scrittore, sarebbe competente il potere giudiziario. Non così, quando si trattasse di semplice buona fede o di azioni, che non costituissero veri e propri reati. « A chi spetterà — chiede il Grippo — il giudicare di questi fatti, se non alla stessa rappresentanza politica del popolo, mancando una vera infrazione alle leggi, *che il potere giudiziario può solo reprimere?* »

Parrebbe da questo ragionamento che il potere giudiziario non fosse competente che a giudicare dei reati soltanto. Certo, se noi volessimo attribuita la verifica delle elezioni al magistrato penale, sarebbe giusto che ci si opponesse ch'esso è competente solo a giudicare dei reati. Ma noi la vogliamo attribuita al magistrato in genere e non al giudice penale soltanto. Che importa che si tratti di azioni, le quali non costituiscano dei veri reati o che siano state commesse in buona fede? Forse che della buona fede il magistrato non giudica tutti i giorni in tante controversie sottoposte alla sua decisione? Se ci sarà il reato, vuol dire che ci sarà anche il giudizio penale. In caso contrario, l'ufficio del magistrato in fatto di verifica di elezioni non sarà diverso da quello ch'egli esercita come giudice supremo in fatto d'iscrizioni nelle liste elettorali. Anche lì possono non esserci delle vere azioni criminose, anche lì può trattarsi di sbagli commessi in buona fede. Ma forse che perciò il potere giudiziario diventa incompetente?

Secondo il Grippo, il giudizio sulle elezioni contestate non è puramente giuridico, ma è ancora politico. Noi non possiamo neanche in questo accordarci col dotto scrittore. Per noi quel giudizio è essenzialmente giuridico, non è e non deve essere politico. Se c'entra la politica, lo falsa. Il materiale dei fatti raccolti potrà benissimo avere un colore politico, ma il giudizio sarà sempre giuridico, cioè sarà sempre l'applicazione di un criterio legale. È appunto perchè non dev'esser politico che si vuol sottrarlo alla competenza della Camera. Quali sono, infatti, le questioni, che possono sorgere in materia di verifica di poteri? Esse possono riguardare l'elettorato, l'eleggibilità, l'elezione. Giudicare se quelli che han votato, ne avevan tutti il diritto, è una pura questione di fatto, che va risoluta colla legge alla mano. Basta accertare il fatto e applicare la legge, dichiarando l'elezione valida o nulla allo stesso modo che si dichiara valido o nullo un contratto a seconda

che alcuno dei contraenti è capace o incapace. Si tratta di una questione puramente giuridica, la politica non c'entra e non ci deve entrare. Lo stesso dicasi dell' eleggibilità. Accertare se esiste incompatibilità, indegnità o altra qualunque ragione d'ineleggibilità, è una pura questione di fatto, cui non si deve far altro che applicare la legge. Si dirà che può mancare una vera ragione legale e trattarsi semplicemente della poca onorabilità dell'eletto. Ma, in verità, a noi sembra pericoloso consentire all'autorità, qualunque essa sia, incaricata della verifica dei poteri, di pronunziare la decadenza di un eletto in base al criterio, troppo vaporoso, individuale ed elastico, della pura onorabilità. Se anche di questa dovesse giudicare il magistrato o la giunta delle elezioni, di che cosa resterebbero giudici gli elettori? Il suffragio popolare deve pur giudicare di qualcosa; anzi, in un giudizio di sua natura soggettivo, il voto degli elettori è il più autorevole di tutti. Questi concetti furono accolti dalla stessa nostra Camera dei deputati, quando, nella tornata 11 dicembre 1884, respinse la proposta di esaminare certe accuse contro l'onorabilità del deputato Castellazzo. E già l' anno prima, a proposito dell'elezione del Coccapieller, la giunta delle elezioni aveva stabilito il principio non essere nelle sue attribuzioni il giudizio sui precedenti puramente morali degli eletti. Della pura e semplice onorabilità dei candidati, adunque, migliori giudici sono gli elettori.

Veniamo alle elezioni. Se in queste si commisero errori, omissioni, reati, perchè la Camera potrebbe accertarli e rimettere le cose a posto, e il magistrato no? Non si tratta pur sempre di fatti da assodare e di articoli di legge da applicare? Non si tratta sempre di decisione da prendere informandosi a semplici criteri giuridici, e non mai a criteri politici?

Ma il potere giudiziario, si aggiunge, nella verifica delle elezioni potrebbe subire gl' influssi del potere esecutivo. La storia parlamentare inglese è lì a dimostrarci che questo

influsso può subirlo anche più facilmente e fortemente la Camera. Lasciare a questa la verifica delle elezioni non è lo stesso che lasciarla a una maggioranza ministeriale? D'altra parte, quando al potere giudiziario non si affidano tutte quelle funzioni che gli spetterebbero, non si ha ragione di lamentarsi della *deminutio capitis*, da cui sembra colpito. Mancando di una parte dei suoi diritti, è giusto che manchi di una parte della sua forza. Deferendo ad esso il giudizio sulle elezioni contestate, se ne accresce l'autorità e il prestigio di fronte allo stesso Ministero. Del resto i magistrati di Cassazione, cui noi vorremmo deferito un così alto potere, offrono sufficienti garenzie d'indipendenza dagli uomini che sono al Governo.

La preferenza da accordare al potere giudiziario vien consigliata anche da altre ragioni. I fatti, su cui si fondano le proteste elettorali, hanno bisogno, sovente, di un'indagine locale. Il potere legislativo non dispone, a questo scopo, di organi propri. I supremi collegi giudiziari, invece, hanno a loro disposizione tutta una lunga schiera di dipendenti gerarchici. Queste trasmissioni d'incarichi per raccogliere prove e documenti sul luogo, sono frequentissime tra i magistrati. Ciò che per il potere legislativo sarebbe un fatto straordinario, per essi è l'affare di tutti i giorni.

Il potere giudiziario, inoltre, dovrebbe avere facoltà di agire non solamente in seguito a petizioni elettorali, ma anche di ufficio. Senza dubbio questo sarebbe il caso meno frequente; si verificherebbe soltanto, quando gravi ragioni facessero dubitare della sincerità di una elezione. Che se il dubbio nasce negli stessi membri della Camera, vorrà dire che saranno essi che provocheranno l'indagine e la decisione del potere giudiziario. La legge inglese è monca per questo riguardo. Il potere giudiziario non può agire che per le elezioni contestate, contro le quali sia stata presentata petizione. Questo spiega i casi, a cui tanto

si appoggia il Grippo, di Waterlow, O' Donovan Rossa e Mitchel, e quella parte di giurisdizione, che ancora è rimasta alla Camera dei Comuni, la quale, del resto, ne usa rarissimamente e non per diffidenza verso il potere giudiziario, ma perchè questo, mancando una petizione, non può agir lui.

La verifica delle elezioni lasciata al potere giudiziario resterà per noi ancora un pezzo un ideale. Giova vedere, perciò, come la Camera debba usare del suo potere di giudicare delle elezioni contestate, in quei paesi, dove ancora lo possiede.

I sistemi sono due: o lasciare il giudizio sulle elezioni contestate a tutta la Camera, o affidarlo a una commissione eletta dal suo seno. Se tutta la Camera fosse chiamata a decidere, non solo si avrebbe il despotismo assoluto della maggioranza, ma i lavori parlamentari, i quali già procedono così a rilento pel troppo discutere, sarebbero ritardati ancora di più dalle molte e lunghe e passionate discussioni, che susciterebbe l'esame delle elezioni contestate. Se, al contrario, l'elezione fosse affidata a una commissione della Camera, questa sarebbe, a sua volta, il prodotto della maggioranza e, quand'anche si adottasse, nell'eleggerla, il sistema del quoziente, la maggioranza pur sempre vi predominerebbe. Se poi la si facesse eleggere dal presidente della Camera, si affiderebbe a un uomo solo un potere, di cui egli, quando la lotta dei partiti fosse assai aspra, difficilmente potrebbe usare con equanimità. L'espediente, proposto da alcuni altri, di affidare l'indagine a una commissione della Camera e la decisione a questa, congiunge i difetti dei due sistemi.

In Italia si cominciò coll'affidare a tutta la Camera la verifica dei poteri. Ma i mali, che ne derivavano, eran molti: principali questi due, sciupo di tempo e acrimonia di lotte partigiane. L'anno 1868 si sostituì alla Camera una giunta delle elezioni. Questa giunta, la cui compo-

sizione non è stata sempre la stessa, consta, al presente, di venti membri eletti dal presidente della Camera. Essa giudica a maggioranza di voti: la parità importa convalidazione dell'eletto. Quando le lotte di partito non sono abbastanza accentuate, essa non funziona male. Ma, certo essa non è andata esente da gravi censure. Prova ne sia che uomini come il Luzzatti, il Bonghi, il Lampertico, hanno sostenuta la competenza del potere giudiziario in fatto di elezioni contestate. Talora gli stessi criteri, che servirono a far annullare una elezione, non impedirono punto che ne fosse convalidata un'altra!

Ma, data la competenza del potere legislativo, resta a vedere dove quella del potere giudiziario finisce per dar luogo all'altra della Camera o della giunta parlamentare. Come abbiamo visto più innanzi, è il potere giudiziario appunto che giudica in supremo grado delle contestazioni riguardanti le liste. Ora, potrebbe la giunta spingersi fino a rivedere il giudizio anteriore del magistrato? Una costante giurisprudenza le nega questo diritto. Noi non sapremmo ripetere questa negazione in una forma così recisa quale è quella che le dà il Grippo. « Nell'ordine politico — egli dice — si fa prevalere il fatto compiuto e, quantunque, avvenuta l'elezione, si acquisti la *certezza legale* che ad essa presero parte quelli che non avevano veste giuridica, e che crearono una *maggioranza fittizia*, l'elezione resta salda. » Il che vorrebbe dire che, quand'anche fosse luminosamente e inoppugnabilmente provato che un deputato deve la sua elezione a una maggioranza di elettori indebitamente iscritti, egli resta deputato. Questo ragionamento, in verità, non ci convince. Nè ci si opponga l'autorità della cosa giudicata. Non sono rari i casi, in cui la cosa giudicata è obbligata a cedere davanti all'evidenza palpabile dei fatti. Che importa che sia passata in giudicato la sentenza che condanna un innocente, quando si è giunti a scoprire il vero colpevole? Così pure cosa importa che

un certo numero di elettori sia stato dal potere giudiziario proclamato debitamente iscritto, quando si è, dopo, acquistata la *certezza legale* che quegli elettori non dovevano e non potevano essere iscritti. Non è qui il caso di trattare del significato da dare al principio dell'inoppugnabilità della cosa giudicata. Diremo soltanto che a noi non sembra che il Grippo possa, com'egli fa, citare a sostegno della sua tesi il caso di Filippo Barbario, lo schiavo che ebbe in Roma la pretura. Si fece la questione se, stante la sua qualità di schiavo, le sentenze da lui emanate durante il suo ufficio fossero valide; e Pomponio fu per la validità. Ecco, dice il Grippo, come avviene che nell'ordine politico non sempre si osserva rigorosamente il diritto. A noi, lo ripetiamo, non pare che il Grippo possa con ragione vantare un alleato nel giurista Pomponio, il quale si guardò bene dall'esprimere un giudizio così assoluto, quale è quello che l'illustre scrittore gli attribuisce. Se Pomponio avesse detto che, quantunque Barbario non potesse, perchè schiavo, esercitare la pretura, pure, dacchè il fatto era fatto, bisognava rispettare le sue sentenze, il Grippo avrebbe ragione. Pomponio, per un riguardo politico, avrebbe ritenute valide le sentenze di un uomo giuridicamente incapace ad emetterle. Ma il responso del giureconsulto fu ben diverso: egli negò appunto l'incapacità del pretore e fu perciò che ammise la validità delle sue sentenze. Sì certo — egli disse — Barbario era un servo; ma forse che non avrebbe il popolo romano potuto affidar la pretura a un servo? Non l'avrebbe, con ciò, implicitamente proclamato libero? Ora, questo diritto non l'ha forse anche l'imperatore? *Etiam populus romanus potuit servo decernere hanc potestatem* (della pretura). *Sed et si scisset servum esse, liberum fecisset. Quod ius multo magis in Imperatore observandum est.* Pomponio, dunque, ritenne valide le sentenze di Barbario, non per un riguardo politico, ma perchè non ammise la ragione della nullità, cioè l'incapacità del giudicante. Per lui Barbario

era un pretore come tutti gli altri. *Nihil ei servitutem obstetisse ait Pomponius, quasi praetor non fuerit.* Noi riteniamo, adunque, che, quando si abbia la *certezza legale* che la vittoria di un candidato si dovette ad elettori indebitamente iscritti — cosa, del resto, rarissima — l'elezione dev'essere annullata. Solo quando non ci sia ragione di ritenere che gli elettori indebitamente iscritti abbiano deciso della vittoria, ci sembra ben fatto non annullare l'elezione.

Ed ora, tornando alla competenza del potere giudiziario in fatto di elezioni, diremo che essa non potrà essere riconosciuta finchè i diversi poteri dello Stato non cessino di guardarsi con mutua diffidenza, e non si finisca di credere che il potere legislativo vien reso subalterno al potere giudiziario, sol perchè a questo si attribuisce una funzione che gli spetta per la stessa natura sua. Il progresso del governo rappresentativo tende appunto a distruggere certe diffidenze e a stabilire tra i diversi poteri il massimo accordo. E, certo, se l'Inghilterra potè realizzare la riforma del 1868, ciò si deve al fatto che in nessun altro paese, forse, esiste tra i poteri e gli organi diversi dello Stato una così mirabile armonia e una fiducia e un rispetto scambievole così grandi. E meraviglia non poco il vedere che prima a spogliarsi volontariamente del privilegio di giudicare delle elezioni contestate fu appunto quella Camera, che sola può vantarsi di avere veramente lottato per acquistarlo.

INDICE

PREFAZIONE DI ATTILIO BRUNIALTI . . . . . *Pag.* V

INTRODUZIONE . . . . . » 1

LIBRO I. — Dell'elettorato . . . . . » 25

I. Requisiti dell'elettorato . . . . . » ivi

A. - Nazionalità . . . . . » ivi

B. - Capacità intellettuale . . . . . » 28

C. - Moralità . . . . . » 46

D. - Indipendenza . . . . . » 54

II. Di alcuni criteri speciali di capacità e incapacità elettorale . . . . . » 60

LIBRO II. — Dell'eleggibilità . . . . . » 73

I. Requisiti dell'eleggibilità . . . . . » ivi

A. - Nazionalità . . . . . » ivi

B. - Capacità intellettuale . . . . . » 74

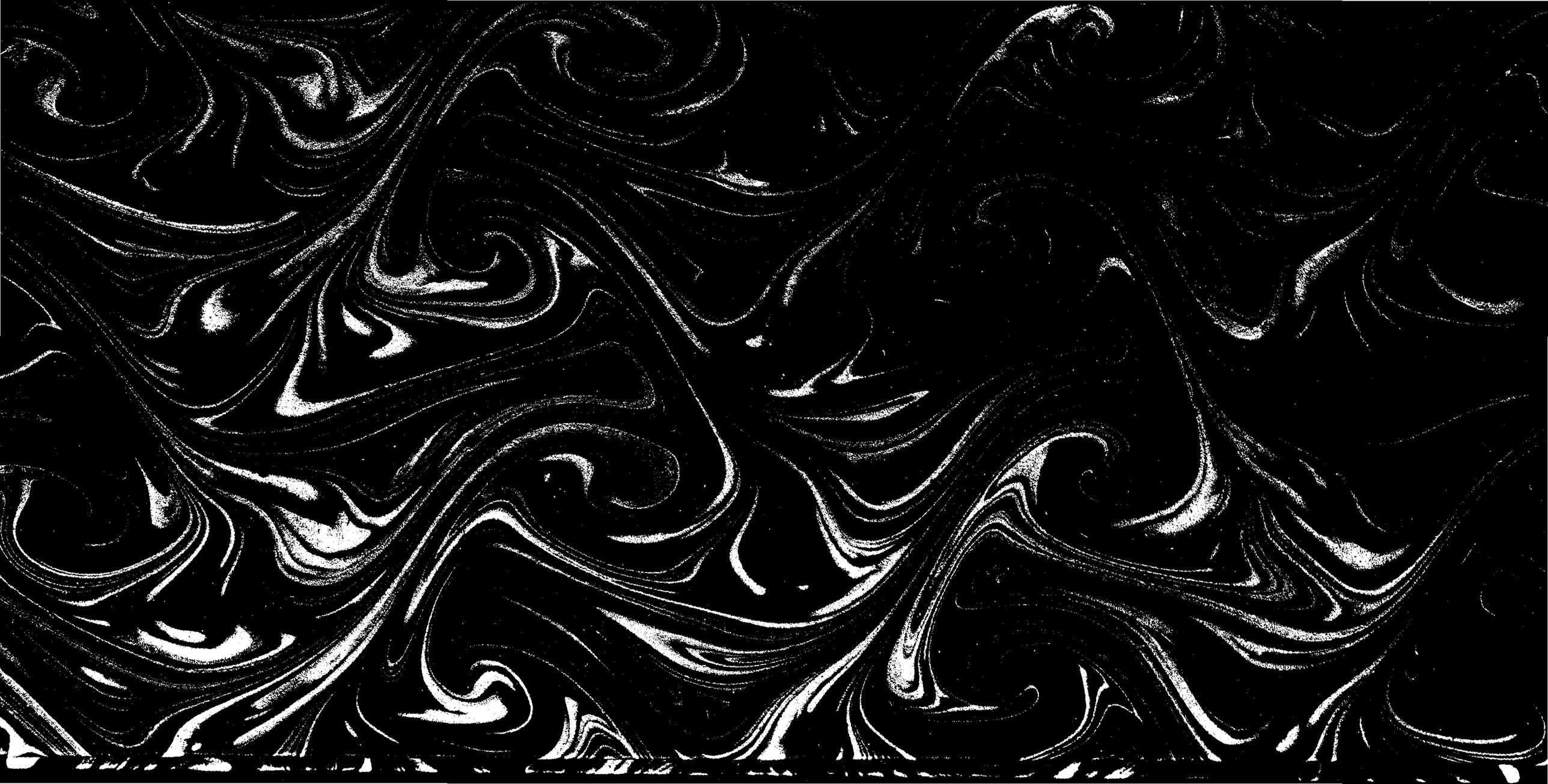
C. - Moralità . . . . . » 78

D. - Indipendenza. Teoria delle Incompatibilità . . . . . » 81

α) Incompatibilità di ufficio . . . . » ivi

β) Incompatibilità d'interessi o d'affari » 106

LIBRO III. — Dell'elezione . . . . . » 113

I. Carattere giuridico del voto e qualità del giudizio in esso contenuto . . . . » ivi

LIBRO III. — II. La votazione in rapporto al territorio . *Pag.* 127
III. La votazione in rapporto alla quantità dei votanti . . . . . » 144
IV. La votazione in rapporto alla qualità dei votanti . . . . . » 189
V. Costituzione del corpo elettorale e candidature . . . . . » 231
VI. Procedimento della votazione . . . . » 241
VII. Il governo e le elezioni . . . . . » 254
LIBRO IV. — Contestazioni sull'elettorato, l'eleggibilità e l'elezione . . . . . » 261
I. Oggetto della contestazione . . . . . » ivi
II. Da chi la contestazione può essere promossa . . . . . » 268
III. Da chi la contestazione dev'essere giudicata . . . . . » 274